



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA UNAM

FACULTAD DE DERECHO

**“EFECTOS JURÍDICOS DE LA NO
DEVOLUCIÓN DE MERCANCIAS; POSIBLES
CONSECUENCIAS LEGALES BAJO EL
PROGRAMA DE FOMENTO A LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA, MAQUILADORA Y DE
SERVICIOS DE EXPORTACIÓN (IMMEX)”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

RAFAEL JUAN SANCHEZ PITA

ASESOR:

LIC. ADOLFO HERNÁN RAMÍREZ VARGAS

MÉXICO, D.F.

2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

México, Distrito Federal a 11 de enero de 2010.

DRA. MARGARITA VELÁZQUEZ GUTIÉRREZ,
C. DIRECTORA GENERAL DE INCORPORACIÓN
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM.

P R E S E N T E.

El C. RAFAEL JUAN SÁNCHEZ PITA ha elaborado la tesis profesional titulada **“EFECTOS JURÍDICOS DE LA NO DEVOLUCIÓN DE MERCANCIAS; POSIBLES CONSECUENCIAS LEGALES BAJO EL PROGRAMA DE FOMENTO A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, MAQUILADORA Y DE SERVICIOS DE EXPORTACIÓN (IMMEX)”**, bajo la dirección del Lic. Adolfo Hernán Ramírez Vargas, para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

Atentamente



LIC. JOSÉ MANUEL ROMERO GUEVARA
DIRECTOR TÉCNICO DE LA LICENCIATURA
EN DERECHO.
CAMPUS SUR

JMRG/ISV


".....EL TIEMPO BORRA LOS RECUERDOS Y DESPLAZA LOS SENTIMIENTOS"
Anónimo.

AGRADECIMIENTOS

A Dios y a la Virgen por darme la fuerza necesaria y la paciencia en los momentos más duros y difíciles que se presentan a lo largo de la vida, ayudándome a levantar cuando mas abatido me siento gracias.

En memoria de mi padre fallecido Rafael Sánchez Quintana el cual me enseñó que la herencia mas grande y aquella que nunca te será arrebatada es la educación, todos aquellos principios que rigen mi vida se los debo a la figura paternal que ensablo en mi, poco tiempo fue el que gocé de su compañía pero mucho amor que acompaña a mi vida, gracias te extraño mucho.

A mi esposa Sonia Soto Lagunas y a mi Hija Ingrid Abril Solís Soto en las cuales encuentro la alegría día a día, con las cuales forjo un camino nuevo su compañía es lo máspreciado gracias las amo.

A mi madre Pompeya Pita Quintero que me brindo la educación con mucho sufrimiento y sacrificios y mis Hermanos Jesús Sánchez Pita y Eleuterio Francisco Sánchez Pita que han caminado a mi lado siempre, conseguirán cosas grandes animo.

A mi Asesor Lic. Adolfo Hernán Ramírez Vargas por dedicarme su tiempo y paciencia en este trabajo y durante las materias en las cuales compartió el conocimiento de forma atenta y profesional gracias.

A mis profesores los cuales fueron guías e intérpretes de esta carrera, los cuales me demostraron el camino a seguir en el área del derecho inculcando en mi su enorme sabiduría, gracias por compartir el tesoro máspreciado pero el que debe ser el más codiciado "la sabiduría".

Índice

Capítulo I. Marco Jurídico

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- 1.1.1. Artículo 73 Constitucional
- 1.1.2. Artículo 89 Constitucional
- 1.1.3. Artículo 131 Constitucional
- 1.1.4. Artículo 133 Constitucional

1.2. Ley aduanera

- 1.2.1. Mercancías
- 1.2.2. Tráficos aduaneros
- 1.2.3. La aduana
- 1.2.4. Despacho Aduanero de mercancías
- 1.2.5. Regímenes Aduaneros
 - 1.2.5.1. Definitivos
 - 1.2.5.1.1. Definitivos de importación
 - 1.2.5.1.2. Definitivos de exportación
 - 1.2.5.2. Temporales
 - 1.2.5.2.1. Importaciones temporales
 - 1.2.5.2.2. Exportaciones temporales
 - 1.2.5.3. Depósito Fiscal
 - 1.2.5.4. Tránsito
 - 1.2.5.4.1. Tránsito interno de mercancías
 - 1.2.5.4.2. Tránsito internacional de mercancías
 - 1.2.5.5. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado
 - 1.2.5.6. Recinto fiscalizado estratégico

1.3. Ley de Comercio Exterior

- 1.3.1. Aranceles
 - 1.3.1.1. Tipos de aranceles
 - 1.3.1.2. Modalidades de los aranceles
- 1.1.5. Prácticas desleales del comercio internacional
 - 1.1.5.1. Discriminación de precios
 - 1.1.5.2. Subvenciones

Capítulo II. Programas de fomento a la exportación anteriores al Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)

2.1 Decreto del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)

- 2.1.1. Beneficios del Programa PITEX

2.2. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Decreto Maquila)

2.2.1. Clasificación

2.2.1.1. Empresas maquiladoras tipo 1

2.2.1.2. Empresas maquiladoras tipo 2

2.2.1.3. Empresas maquiladoras tipo 3

2.2.2. Regulación en México

2.2.3. Importancia de la industria maquiladora en México

2.2.4. Actividades y ubicación geográfica de las plantas maquiladoras

2.2.5. Evaluación del desempeño de las maquiladoras en México

2.3. Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (Decreto ECEX)

2.4. Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de importación a los Exportadores (Decreto Draw Back)

Capítulo III. Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)

3.1. Disposiciones generales del Decreto IMMEX

3.2. Beneficios del programa IMMEX

3.3. Obtención del programa IMMEX

3.4. Operación del programa IMMEX

3.5. Uso de medios electrónicos en el programa IMMEX

3.6. Submanufactura en el programa IMMEX

3.7. Obligaciones de las empresas con programa IMMEX

3.8. Cancelación, suspensión y nulidad del programa IMMEX

Capítulo IV. Problemática derivada de la aplicación práctica del Decreto IMMEX

4.1. Obligación de elaboración, transformación o reparación de mercancías importadas temporalmente bajo el decreto IMMEX

4.2. Plazos y formas para retornar las mercancías al extranjero

4.3. Nacionalización de mercancías importadas temporalmente bajo el decreto IMMEX

4.4. El contrabando y el contrabando equiparado al no retornar las mercancías importadas bajo el amparo del decreto IMMEX

4.5. Reporte anual de mercancías importadas temporalmente bajo el decreto IMMEX

4.6. Propuesta para el cumplimiento del IMMEX

INTRODUCCION

México es uno de los países con mayor movimiento comercial en el continente americano, así como también, uno de los principales importadores y exportadores del mundo, debido en gran medida al sector maquilador, de ahí la importancia de este trabajo, ya que estudiaremos la forma en cómo ingresan las mercancías importadas temporalmente, así como la forma en que deberán de retornar al extranjero.

En este contexto, esta investigación se centrará en analizar las posibles consecuencias jurídicas que conlleva el no retornar las mercancías que fueron importadas temporalmente, para ver si existe una posible solución, o en su caso, de las consecuencias que tendría que enfrentar el infractor de la norma jurídica.

Nuestro tema de investigación se centrará únicamente en el régimen aduanero de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, para ser más concretos, en el Decreto del programa de fomento a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX), a pesar de que por la amplitud del tema, no podemos desarrollar a detalle a los otros regímenes aduaneros.

Asimismo, nuestra investigación se basará principalmente en investigar cuales son las posibles consecuencias jurídicas de la no devolución de mercancías importadas temporalmente bajo el programa IMMEX.

El tema en sí es de gran relevancia, porque el problema al que se enfrentan muchas empresas que tienen su registro de programa IMMEX no están del todo conscientes de las obligaciones que tienen al ser titulares de un registro que les permitirá importar de manera temporal, tanto la materia prima, como los envases y empaques del producto que pretenden exportar.

El objetivo principal de esta investigación es el analizar las consecuencias jurídicas de la no devolución de mercancías que se importaron bajo el programa IMMEX y que ya les venció el plazo de retorno al extranjero de sus mercancías.

- Analizar el marco jurídico mexicano relativo a las importaciones temporales de mercancías.
- Identificar la posible problemática ante la que se enfrenta el importador que no retornó a tiempo la mercancía que importó temporalmente.
- Investigar cuales son las obligaciones y derechos que tiene una empresa o una persona física al tener su registro del programa IMMEX.
- Observar que acciones podría tomar la autoridad en caso de no cumplir con el plazo de retorno de mercancías importadas temporalmente.
- Conocer la forma en cómo opera el programa IMMEX en México.

Nuestra hipótesis se centra en investigar si existen consecuencias jurídicas significativas si no retornamos las mercancías importadas temporalmente en el plazo fijado en el programa IMMEX, así como también si existe la posibilidad de regularizar la mercancía que sigue en territorio nacional a pesar de que se le venció el plazo para retornarlo al extranjero.

Para realizar este trabajo utilizaremos el método deductivo, es decir, partiremos del análisis de ideas generales, para llegar a conclusiones en lo particular.

Se utilizará la técnica de investigación documental, toda vez que analizaremos lo que nos dice la doctrina y las leyes sobre el tema, pero además analizaremos a detalle el programa IMMEX y demás ordenamientos en cuestiones relacionadas con las importaciones temporales.

En el capítulo Primero hablaremos de los distintos ordenamientos Jurídicos que son los encargados de regular el Comercio en México partiendo de nuestra carta magna como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siguiendo con la Ley Aduanera encargada de regular el tráfico de las Importaciones y Exportaciones que entran y salen del país, y por último la Ley de Comercio Exterior la cual es la encargada de promover y regular el Comercio Exterior impulsando así la economía nacional.

En el segundo capítulo abordaremos los antiguos decretos PITEX y MAQUILA que mudan al actual decreto de Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (INMEX) el cual absorbe y unifica, así como, las distintas modalidades en la cual vienen trabajando las Maquilas, de igual forma hablaremos del decreto ECEX y el DRAW BACK.

En el tercer capítulo abordaremos de lleno el programa INMEX desde sus disposiciones generales pasando por los beneficios que resultan de la absorción de los antiguos decretos PITEX Y MAQUILA, su operación, las obligaciones de las empresas hasta las consecuencias del mal uso de los medios electrónicos a la mala información que conlleva a la cancelación, suspensión y nulidad del programa INMEX.

Por último, el cuarto capítulo; base final del trabajo se enfoca a las problemáticas que conlleva la mala aplicación del decreto INMEX, así como; su falta de información resultando en posibles consecuencias legales por no retornar o reportar en los plazos señalados en dicho decreto, como lo es el contrabando y el contrabando equiparado.

Capítulo I. Marco Jurídico

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El marco jurídico mexicano tiene como base de todo su sistema normativo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue promulgada el 5 de febrero de 1917, reformando a su vez a la Constitución Mexicana de 1857, por lo que es necesario ubicarnos en los artículos constitucionales que se refieren al objeto de estudio del presente trabajo.

1.1.1. Artículo 73 Constitucional

Este artículo se refiere a las facultades del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), en donde de manera expresa en su fracción XXIX, numeral 1º, nos establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para “establecer contribuciones sobre el comercio exterior,” lo que se relaciona perfectamente con nuestro tema de estudio, porque al momento de importar o de exportar mercancías tenemos que pagar los aranceles, es decir, los impuestos a la importación o a la exportación de mercancías, y en el *Programa para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)*, se establece un régimen de excepción, y que el objetivo es introducir mercancías, por tiempo limitado, sin el pago del impuesto general de importación determinado por el propio Congreso de la Unión. Podemos definir el Comercio Exterior como. “Se define como la parte del sector externo de una Economía que regula los intercambios de mercancías, productos y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o mas mercados nacionales y/o países distintos, incluso considera los intercambios de capital, y los aspectos referentes a la entrada temporal de personas de negocios”¹.

¹ WITKER, Jorge; HERNANDEZ, Laura; “Régimen Jurídico del Comercio Exterior”, 1 edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, pagina 4.

Asimismo, este mismo artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la facultad que tiene el propio Congreso de la Unión para expedir todas las leyes de carácter federal en nuestro país, por lo que es el fundamento jurídico por el cual se crearon las leyes que estudiaremos más adelante en el presente trabajo, es decir, la Ley Aduanera, la Ley de Comercio Exterior, entre otras más, por lo que a continuación se transcribe el contenido referido anteriormente de dicho artículo, debido a la importancia del mismo:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

...

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

1.1.2. Artículo 89 Constitucional

En nuestro país existe una división de poderes, así al Poder Legislativo le corresponde la creación de las leyes; al Poder Judicial le corresponde dirimir las controversias; y al Poder Ejecutivo le corresponde el hacer respetar las leyes, lo que significa, que para su debido cumplimiento el Ejecutivo puede crear reglamentos o reglas que permitan la “exacta observancia” de las leyes, de ahí que al ejecutivo le corresponda crear los reglamentos de la Ley Aduanera, de la Ley de Comercio Exterior, a las reglas de carácter general en materia de comercio exterior, pero además, el inciso I del artículo en comento, también es el fundamento jurídico por el cual el Ejecutivo llegó a crear los decretos para el fomento de las exportaciones mexicanas, en particular del *“Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*

(IMMEX)”, de ahí la importancia para el presente trabajo de este artículo constitucional en específico.

De igual manera, la fracción X del artículo en comento, indica que es facultad del ejecutivo “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales”, lo cual resulta de gran trascendencia para nuestro trabajo, toda vez que la Ley Aduanera Mexicana y la Ley de Comercio Exterior mexicana, están elaboradas para que estén de acuerdo con el marco jurídico multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de tal manera que las leyes mexicanas no lleguen a contravenir con los compromisos internacionales que tiene nuestro país al formar parte de esta organización internacional.

Adicionalmente, en la fracción XIII, del multicitado artículo en comentario, se refiere a la facultad que tiene el ejecutivo de establecer aduanas, lo que está íntimamente ligado con el Derecho Aduanero, toda vez que el lugar de actuación para la realización del despacho aduanero de mercancías, es precisamente la aduana, como el lugar autorizado para introducir o extraer mercancías del territorio nacional, razón por la cual se llega a reproducir a continuación el texto de dicho artículo en las partes comentadas anteriormente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de

controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

...

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

...”

1.1.3. Artículo 131 Constitucional

Sin lugar a dudas uno de los artículos constitucionales más importantes para el Derecho Aduanero y el Comercio Exterior es el artículo 131 constitucional, toda vez que es el fundamento jurídico para gravar las mercancías que ingresen o se extraigan del territorio nacional, e inclusive, es también el fundamento jurídico de las barreras no arancelarias (regulaciones y restricciones no arancelarias), ya que establece la facultad de reglamentar la circulación de mercancías cuando pasen por el territorio nacional.

De igual manera, es el fundamento jurídico para establecer las clasificaciones arancelarias establecidas en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, e inclusive, permite que el ejecutivo llegue a modificar, disminuir, aumentar, crear o suprimir los aranceles (impuestos a la importación o a la exportación), y al momento en que el ejecutivo envíe su propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año fiscal, entonces, pondría a consideración del Congreso de la Unión esas modificaciones que se le hayan realizado a los aranceles, para que éste último llegue a convalidarlas, porque el único autorizado para establecer nuevos impuestos es el propio Congreso, pero no el ejecutivo, por lo que se tiene que delegar dicha facultad. Por las razones anteriores, a continuación, se transcribe el texto de este artículo:

“Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”. Así podemos señalar que el artículo 131 Constitucional prevé una excepción al principio de separación de poderes, por lo que hace a la función Legislativa, pero será de forma extraordinaria y al final esta sujeto de aprobación y control del Poder Legislativo.

1.1.4. Artículo 133 Constitucional

El artículo 133 constitucional es uno de los más importantes de nuestra carta magna, debido a que establece la jerarquía de las normas jurídicas, llegando a establecer que en nuestra pirámide normativa se encuentra hasta arriba la Constitución federal, luego los tratados internacionales, luego las leyes federales, y así sucesivamente, por lo que en el sistema jurídico mexicano los tratados internacionales tienen un lugar privilegiado en nuestra escala jurídica, lo cual resulta de gran trascendencia para nuestro trabajo, ya que la ley aduanera y la ley

de comercio exterior se basan en las reglamentaciones establecidas en la Organización Mundial de Comercio (OMC), al cual México pertenece desde el 1º de enero de 1995, ya que el día 30 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acta de Marrakech, que dio vida a la Organización Mundial del Comercio, por lo cual este tratado internacional se asimiló al sistema jurídico mexicano, por lo que a continuación se transcribe el texto de dicho ordenamiento jurídico:

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

1.2. Ley aduanera

Para regular la entrada y salida de las mercancías al territorio nacional, el poder ejecutivo federal actúa en virtud de las disposiciones de la Ley Aduanera y su Reglamento las cuales, otorgan facultades, dan derechos e imponen sanciones a todas las personas (ya sean físicas o morales) que introduzcan, extraigan, almacenen y custodien mercancías en el país, a través de las distintas modalidades de los regímenes aduaneros.

La Ley Aduanera (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995), regula la entrada y salida de mercancías del territorio. El propósito primordial de esta ley es la modernización de la estructura aduanal para hacer eficientes los mecanismos de promoción y fomento al comercio internacional.

Esta ley, las de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías.

Esta ley persigue los siguientes objetivos fundamentales:

a) Proporcionar seguridad jurídica, lo cual se materializa al evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.

b) Promover la inversión y las exportaciones. Este objetivo se consigue al pretender consolidar a las aduanas como un instrumento que facilite las exportaciones, así como la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas.

c) Cumplir con compromisos internacionales. Lo que se obtiene al incorporar normas que sean consistentes con los tratados comerciales internacionales suscritos por México, básicamente la Organización Mundial de Comercio (OMC), y los tratados de libre comercio de los que es parte.

Para el agente aduanal Andrés Rohde Ponce² el Derecho Aduanero es el: “conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del estado, las relaciones entre el estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al estado”.

² ROHDE PONCE, Andrés, “*Derecho Aduanero Mexicano. Fundamentos y Regulaciones de la Actividad Aduanera*”, Tomo I, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005, página 55.

De igual manera, para el doctor Máximo Carvajal Contreras³ el Derecho Aduanero es: “el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas”.

1.2.1. Mercancías

El artículo 2º, fracción III de la Ley Aduanera nos indica el concepto de mercancías de la siguiente forma: “Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.”

De esta manera, sólo se consideran como mercancías para efectos aduaneros aquellos que sean bienes muebles, ya que los bienes inmuebles quedan fuera de su alcance, ya que sería necesario llegar a cortar todo un terreno, desde su superficie, hasta el centro de la tierra para que se considerasen como “mercancías” dentro de la ley aduanera, y si fuera viable, no sería provechoso dejar un hueco en la tierra para trasladarlo a otro lugar.

En cuanto a la frase “... aun cuando las leyes los consideren inalienables...”, para el doctor Eugenio Jaime Leyva García⁴, los bienes inalienables son aquellos que por sus propias características naturales o legales, están destinados al uso y al aprovechamiento de la colectividad, lo que los sustrae de la enajenación o apropiación por parte de los particulares, en atención a que simple y sencillamente no pueden ser objeto de propiedad ni de posesión por parte de un solo individuo.

³ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. “*Derecho Aduanero*”. 14ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2007, página 4.

⁴ LEYVA GARCÍA, Eugenio Jaime; “*Importaciones y Exportaciones. Tratamiento Jurídico*”; 2ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004, página 49.

Por el otro lado, la frase "... o irreductibles a propiedad particular...", se refiere a que cualquier tipo de bien puede entrar como mercancía para efectos aduaneros, toda vez que pueden entrar también aquellos bienes que sean de dominio público de la federación, de conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales, como lo podrían ser los meteoritos, o por ejemplo, bienes declarados como monumentos artísticos por el gobierno mexicano.

1.2.2. Tráficos aduaneros

Los tráfico aduaneros se refieren a los medios de transporte utilizados para trasladar las mercancías de un lado a otro, los cuales se encuentran enumerados en el artículo 11 de la Ley Aduanera que se transcribe a continuación:

“Artículo 11. Las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal.”

Así, encontramos que los tráfico aduaneros son los siguientes:

- a) Marítimo: Cuando se transportan las mercancías por medio de barcos.
- b) Terrestre: Cuando se transportan las mercancías por medio de vehículos, ferrocarriles, o cualquier otro medio que se desplace en la tierra.
- c) Aéreo: Cuando se transportan los bienes por medio de aviones.
- d) Fluvial: Cuando se transportan las mercancías en embarcaciones que utilizan los ríos para desplazarse.

- e) Otros medios de conducción: Se realiza por medio de cables, ductos, entre otros.

- f) Vía postal: Cuando las mercancías se transportan por medio del correo.

1.2.3. La aduana

En el lenguaje común se suele emplear la palabra aduana para referirse a los lugares de entrada al territorio o salida del mismo. Esta acepción tiene su fundamento en que la primera manifestación fáctica de la potestad aduanera del estado es precisamente la obligación de entrar al territorio nacional o salir del mismo sólo por lugar autorizado, además de que el origen de la palabra, según algunos autores, entre otros probables significados que pudo haber tenido es el de “puerta o lugar de entrada”.

Para Francisca Moyotl Hernández⁵ existen dos corrientes importantes, en cuanto al origen etimológico de la voz “aduanas”, la primera proviene del vocablo persa *divan* que significa “el lugar de reunión de los administradores de finanzas”, y ha llegado hasta nosotros del árabe *diovan*, luego paso al italiano *dogana* y finalizó en aduana. La segunda corriente deriva del nombre arábigo *divanum* que significaba “la casa donde se recogen los derechos”, después empezó a llamarse *divana*, luego *duana*, concluyendo con aduana.

Para el doctor Jorge Witker⁶ la aduana es: “... la representación física del estado nacional y el punto que separa una frontera nacional de otra.”

⁵ MOYOTL HERNÁNDEZ, Francisca; “*El Embargo Precautorio en Materia Aduanera*”, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005, página 28.

⁶ WITKER, Jorge; “*Derecho Tributario Aduanero*”, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, página 11.

En este contexto, el artículo 10 de la Ley Aduanera señala expresamente que la importación o la exportación de mercancías deberá realizarse por “lugar autorizado”, dando a entender que dicho lugar es la aduana.

“Artículo 10. La entrada o la salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentar dichas mercancías ante las autoridades aduaneras junto con la documentación exigible.”

Por otra parte, para Felipe Acosta Roca⁷, la aduana es la: “unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encarga de cumplir y hacer cumplir la legislación nacional e internacional relativa a la tenencia y al intercambio de bienes”.

Las funciones de la aduana, para Felipe Acosta Roca⁸, son las siguientes:

- Recaudar los tributos aduaneros.
- Recaudar las cuotas compensatorias.
- Formar las estadísticas del comercio exterior.
- Prevenir y reprimir las infracciones y los delitos aduaneros.
- Prevenir y reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes.

⁷ ACOSTA ROCA, Felipe; “Glosario de Comercio Exterior”, 2ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005, página 10.

⁸ ACOSTA ROCA, Felipe; “Trámites y Documentos en Materia Aduanera”, 3ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005, página 23.

- Registrar los controles sanitarios, fitosanitarios y zoosanitarios.
- Registrar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias.
- Verificar los certificados de origen de las mercancías con preferencias arancelarias.
- Controlar el uso de las mercancías bajo los regímenes aduaneros suspensivos del pago de contribuciones al comercio exterior.
- Impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas e internacionales.

Para Salvador Mercado⁹ las aduanas para efectos del comercio internacional se clasifican en:

- √ Marítimas.
- √ Fronterizas.
- √ Interiores.
- √ Aeropuertos internacionales.

1.2.4. Despacho Aduanero de mercancías

En el artículo 35 de la Ley Aduanera encontramos el concepto mismo del despacho aduanero de mercancías, por lo que a continuación transcribimos el texto de este precepto para desglosar su contenido posteriormente:

⁹ MERCADO, Salvador; “*Comercio Internacional II*”; 6ª edición, Editorial Limusa, México, 2004, página 145.

“Artículo 35. Para los efectos de esta Ley, se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficós y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.”

Así, en este concepto podemos encontrar los siguientes elementos del despacho aduanero de mercancías:

- a) Conjunto de actos y formalidades: Se refiere a que el despacho aduanero constituye un acto jurídico, porque se manifiesta la voluntad del individuo, y tiene formalidades, es decir, un procedimiento predeterminado por la propia ley para realizar este tipo de operaciones.
- b) Relativos a la entrada y salida de mercancías al territorio nacional: Se refiere a las operaciones de importación (entrada) y de exportación (salida) de mercancías en México.
- c) Tráficos aduaneros: Como ya se comentó anteriormente son las formas o medios de transportar a las mercancías.
- d) Regímenes aduaneros: Se refiere al destino que se le dará a las mercancías.
- e) Deben realizar en la aduana: Es el lugar autorizado para importar y exportar mercancías.

f) Sujetos:

- Autoridades aduaneras: dependientes, principalmente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- En las importaciones:
 - √ Consignatarios
 - √ Destinatarios
 - √ Propietarios
 - √ Poseedores o tenedores

- En las exportaciones:
 - √ Remitentes

- A través de los agentes y apoderados aduanales: Son las personas físicas encargadas y autorizadas para realizar el despacho aduanero de las mercancías.

De esta manera en la Ley Aduanera en su artículo 35 y en su artículo 7 del Reglamento de la misma, se determina que se puede realizar la entrada de mercancías al territorio nacional (Importación) y salida del mismo (Exportación) por los lugares autorizados (Aduanas y Secciones Aduaneras), en donde existen actos y formalidades que deben cumplir todos aquellos sujetos antes mencionados; este procedimiento se conoce como despacho aduanero.

En este sentido, el Dr. Máximo Carvajal Contreras, señala que: “El consejo de cooperación aduanera de Bruselas en su glosario define el despacho aduanero como el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las

mercancías importadas a la libre disposición o para colocarlas bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías”.¹⁰

El documento en el cual se hace la declaración de las características útiles para la identificación de las mercancías, así como su uso, destino, regulaciones y restricciones arancelarias y no arancelarias a las cuales se encuentren sujetas dichas mercancías, se le conoce como “pedimento”.

La Ley Aduanera en su artículo 36 correlacionado con el artículo 7 del Reglamento de la misma, establece que en el despacho aduanero realizado ante la aduana, el pedimento se deberá acompañar por todos aquellos documentos que demuestren el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a las que se encuentren sujetas las mercancías referentes, ya sea en su modalidad de Importación o de Exportación.

Los sujetos que importen mercancías (Importadores), deberán cumplir con algunas obligaciones especiales establecidas en el artículo 59 de la Ley Aduanera y que como en el texto legal dice: “...sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta ley”, serán acatadas por éstos.

En general algunos de los requisitos que deberá cumplir el importador, antes de que inicie el despacho de sus mercancías son los siguientes:

- La elaboración y control de inventarios sin importar el régimen, de una forma automatizada y que puedan estar a disposición de la autoridad aduanera.
- Obtención de información y documentos que comprueben la procedencia de las mercancías que posea, para efectos de preferencias arancelarias.

¹⁰ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. “*Derecho Aduanero*”. 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, página 334

- La entrega de una manifestación bajo protesta de decir verdad a la persona encargada de realizar el despacho aduanero (Agente Aduanal), que toda la documentación es veraz, así, como una carta de encomienda a éste.

Para efectos de este trabajo, destacaremos del artículo antes mencionado la fracción IV, la cual refiere que todos los importadores están obligados a la inscripción de un Padrón de Importadores y según el tipo de mercancía y actividad a un Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cumpliendo con los requisitos que se establecen a través de este mismo ordenamiento y con relación al artículo 72 del Reglamento de la Ley Aduanera.

El Padrón de Importadores como lo define Doctor Eduardo Reyes Díaz – Leal es: “Registro necesario para importar en nuestro país, tramitado con debida antelación ante la Administración General de Aduanas” ¹¹, de esta manera podemos entender, que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) a través de la Administración General de Aduanas (AGA) tendrá un listado de todas aquellas personas que tengan como actividad la de Importar y Exportar, para así tener un mayor control de éstos.

El mismo autor define al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, también llamado Padrón Sectorial, como: “Es el registro para poder efectuar importaciones a nuestro país de mercancías, agrupadas por sectores dependiendo del tipo de mercancías de que se trate”¹², algunas mercancías que son de importancia en la economía del país, se encuentran protegidas por las asociaciones de productores de éstas, formando sectores, y que para protección y control de estos sectores se impone como requisito para la importación, formar parte del Padrón Sectorial.

¹¹ REYES DÍAZ – LEAL, Eduardo. “*Las Gerencias de Tráfico y Aduanas*”. Bufete Internacional de Intercambio, S.A. de C. V., México, página 173

¹² *Ibidem*. página. 173

1.2.5. Regímenes Aduaneros

La actividad que realice el importador, así como la naturaleza y objetivo que se le pretenda dar a la mercancía, determinarán las condiciones legales en las que ésta se internará al país, entendiendo, que cada bien estará sujeto a diferentes regulaciones y restricciones según su destino y uso.¹³

Las condiciones legales antes mencionadas se les conoce como *regímenes aduaneros*.

La Ley Aduanera en su artículo 90 clasifica los regímenes aduaneros de la siguiente manera:

	Importación	
A. Definitivo		
	Exportación	
		Para retorno al extranjero en el mismo estado
	Importación	
		Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación
B. Temporal		
		Para retornar al país en el mismo estado
	Exportación	
		Para elaboración, transformación o reparación
C. Depósito Fiscal		

¹³ Ibídem. página. 385

	Interno
D. Tránsito de Mercancías	
	Internacional

E. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

F. Recinto fiscalizado estratégico.

1.2.5.1. Definitivos

Los regímenes definitivos vienen contemplados en el artículo 95 de la ley aduanera, por lo que se transcribe a continuación:

“Artículo 95. Los regímenes definitivos se sujetarán al pago de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, cuotas compensatorias, así como al cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y de las formalidades para su despacho.”

De lo anterior se desprende que los regímenes definitivos tienen que cumplir con todas las barreras arancelarias (pago de aranceles) y también con todos los requisitos de las barreras no arancelarias (regulaciones y restricciones no arancelarias), para que puedan ingresar o salir del territorio nacional; lo anterior en virtud de que se entiende que dichos bienes ingresan con la intención de ser comercializados de forma definitiva en el país, es decir, para consumidores nacionales.

1.2.5.1.1. Definitivos de importación

El artículo 96 de la ley aduanera contempla al régimen aduanero de importación definitiva, razón por la cual se transcribe a continuación:

“Artículo 96. Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.”

Como se podrá observar la importación definitiva implica el ingresar mercancías a territorio nacional de origen extranjero para permanecer en el país por tiempo “ilimitado”, lo que significa que podrá permanecer en el territorio mexicano por tiempo indefinido, podría ser por años, e inclusive, por siglos, aunque debemos estar conscientes que el legislador crea la norma jurídica con la intención de que se aplique por muchos años, aunque en el futuro cabe la posibilidad de que otros legisladores pudieran cambiar esta condición, por eso no podemos hablar que se podría quedar “de aquí a la eternidad”.

1.2.5.1.2. Definitivos de exportación

El artículo 102 de la ley aduanera establece el régimen aduanero de exportación definitiva en los siguientes términos:

“Artículo 102. El régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.”

Al igual que en la importación definitiva, la ley contempla para la exportación definitiva la salida de mercancías de México al extranjero por tiempo “ilimitado”, que bien podríamos decir que es por un lapso indefinido, con la

posibilidad de que se vaya por muchos años, pero bien podría regresar al país al paso del tiempo.

En el momento que una mercancía se presenta ante la aduana para su internación al país, y ésta ha cumplido con todas sus regulaciones y restricciones previstas para el régimen definitivo, se da por entendida una “nacionalización” del bien, quedando a la libre disposición del propietario del bien¹⁴

1.2.5.2. Temporales

Las operaciones temporales no pagan las barreras arancelarias, solamente se determinan, y sólo cumplen con algunas restricciones y regulaciones no arancelarias, como lo son en materia de seguridad, ambientales y de salud.

1.2.5.2.1. Importaciones temporales

En este orden de ideas, el artículo 104 de la Ley Aduanera contempla a las importaciones temporales en los siguientes términos:

“Artículo 104. Las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera se sujetarán a lo siguiente:

I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias.

Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable en los casos previstos en los artículos 63-A, 105, 108, fracción III, 110 y 112 de esta Ley.

II. Se cumplirán las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.”

¹⁴ *Ibídem.* página. 395

Como ya se comentó anteriormente, las operaciones de importación temporal no pagarán los impuestos de importación, sólo se determina su valor, así como también, sólo cumplirán con algunas barreras no arancelarias, más no se le aplicarán todas.

Existen dos tipos diferentes de importación temporal: para retornar al extranjero en el mismo estado y para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación:

a) Para retornar al extranjero en el mismo estado:

El artículo 106 de la ley aduanera contempla las importaciones para retornar al extranjero de la siguiente forma:

“Artículo 106. Se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado”

Por esta razón, en las importaciones temporales para retornar al extranjero en el mismo estado, se señala expresamente que estarán en el país por tiempo “limitado”, y además por una “finalidad específica”, con la condición de que no sean transformadas en el país y que regresen al extranjero tal cual se trajeron, sin cambios.

b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación

El artículo 108 de la Ley Aduanera contempla a las importaciones temporales para elaboración, transformación o reparación en los siguientes términos:

“Artículo 108. Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la Secretaría mediante reglas.

La importación temporal de las mercancías a que se refiere la fracción I, incisos a), b) y c) de este artículo, se sujetará al pago del impuesto general de importación en los casos previstos en el artículo 63- A de esta Ley y, en su caso, de las cuotas compensatorias aplicables.

Las mercancías importadas temporalmente por las maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al amparo de sus respectivos programas, podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

I. Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:

a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación.

b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.

c) Envases y empaques.

d) Etiquetas y folletos.

II. Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.

III. Por la vigencia del programa de maquila o de exportación, en los siguientes casos:

a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.

b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo.

c) Equipo para el desarrollo administrativo.

En los casos en que residentes en el país les enajenen productos a las maquiladoras y empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como a las empresas de comercio exterior que cuenten con registro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se considerarán efectuadas en importación temporal y perfeccionada la exportación definitiva de las mercancías del enajenante, siempre que se cuente con constancia de exportación.

Las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente de conformidad con este artículo deberán retornar al extranjero o destinarse a

otro régimen aduanero en los plazos previstos. En caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.”

Bajo este artículo se permite la importación de materia prima para llegar a transformarla, ensamblarla, repararla o fabricarla en el plazo de 18 meses, con la posibilidad de traer los envases y empaques necesarios para tener la mercancía totalmente elaborada y empacada, lista para venderse. Además establece periodo de Importación Temporal de acuerdo al tipo de bien.

Ahora bien, como se podrá observar este régimen aduanero es muy importante para nuestro trabajo, toda vez que contempla la existencia de los “programas de maquila o de exportación”, en donde se encuentra precisamente el programa de Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), el cual analizaremos más adelante en el presente trabajo.

1.2.5.2.2. Exportaciones temporales

El artículo 113 de la ley aduanera contempla a las exportaciones temporales en los siguientes términos:

“Artículo 113. La exportación temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas se sujetará a lo siguiente:

I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior.

II. Se cumplirán las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.”

De lo anterior, se deriva que las exportaciones temporales no pagaran aranceles (barreras arancelarias) y solo cumplirán algunas barreras no arancelarias (restricciones y regulaciones no arancelarias), que son en lo general en temas de seguridad nacional, medio ambiente y de sanidad.

A su vez existen dos modalidades de exportaciones temporales:

a) Para retornar al país en el mismo estado

El artículo 115 de la ley aduanera contempla al régimen aduanero de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado de la siguiente forma:

“Artículo 115. Se entiende por régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna.”

Debido a lo anterior, cuando las mercancías salen del país por una exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, será por tiempo “limitado” y bajo una “finalidad específica”, además de que se exige que no sean modificados en el extranjero.

b) Para elaboración, transformación o reparación:

El artículo 117 de la ley aduanera contempla al régimen aduanero de exportación temporal para elaboración, transformación o reparación de la siguiente forma:

“Artículo 117. Se autoriza la salida del territorio nacional de mercancías para someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación hasta por dos años. Este plazo podrá ampliarse hasta por un lapso igual, mediante rectificación al pedimento que presente el exportador por conducto de agente o apoderado aduanal, o previa autorización cuando se requiera de un plazo mayor, de conformidad con los requisitos que establezca el Reglamento.

Al retorno de las mercancías se pagará el impuesto general de importación que correspondan al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas, así como el precio de los servicios prestados en el extranjero para su transformación, elaboración o reparación, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada”

Por lo anterior, las mercancías que sean transformadas o reparadas en el extranjero, en el momento en que retornen deberán pagar los impuestos causados por el servicio de reparación, y en su caso de las refacciones o de las partes que se hayan adicionado al equipo o mercancía, ya que llega a modificar el valor en aduana de la mercancía, además de que en sentido estricto se considera que al modificarse se trata del ingreso al país de un bien distinto al que salió.

1.2.5.3. Depósito Fiscal

En cuanto al régimen aduanero del depósito fiscal, el artículo 119 de la ley aduanera lo regula bajo los siguientes términos:

“Artículo 119. El régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizados para ello, por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias.”

Aquí, podemos encontrar que para que exista el depósito fiscal es necesario tener un almacén general de depósito, y que además ese almacén sea autorizado por la autoridad aduanera para que pueda utilizarse bajo estos fines, en donde los impuestos no se pagan, sólo se determinan.

Cabe aclarar que las mercancías que ingresan al territorio nacional bajo la modalidad del “depósito fiscal” no se consideran como importaciones, es decir, por medio de un razonamiento lógico jurídico, esas mercancías que ingresan al depósito fiscal no son consideradas como importaciones definitivas, ni tampoco como importaciones temporales, sino que se les da un tratamiento especial.

En este contexto, el artículo 120 de la ley aduanera nos da las siguientes opciones para las mercancías que ingresaron al depósito fiscal:

- √ Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.
- √ Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.

- √ Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.
- √ Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

1.2.5.4. Tránsito

El tránsito aduanero de mercancías está contemplado en el artículo 124 de la ley aduanera de la siguiente forma:

“Artículo 124. El régimen de tránsito consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra.”

De ahí se desprende que el tránsito aduanero de mercancías se configura cuando una mercancía pasa de una aduana a otra bajo control fiscal.

A su vez, existen dos diferentes tipos de tránsito: tránsito interno y tránsito internacional.

1.2.5.4.1. Tránsito interno de mercancías

El tránsito interno se encuentra contemplado en el artículo 125 de la ley aduanera, en donde existen tres supuestos diferentes: en el primero las mercancías ingresan por una aduana de entrada y van a una aduana de despacho, en el segundo las mercancías van de una aduana de despacho a una aduana de salida, y en el tercero, una persona que importó temporalmente una mercancía y se le vence el plazo de retorno, entonces enviando los bienes en una aduana interior de despacho, cumple con el retorno de la propia mercancía, para

que ésta vaya a una aduana de salida. El mencionado artículo 125 de la ley aduanera señala lo anteriormente comentado:

“Artículo 125. Se considerará que el tránsito de mercancías es interno cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

I. La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación.

II. La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida, para su exportación.

III. La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero.”

1.2.5.4.2. Tránsito internacional de mercancías

El artículo 130 de la ley aduanera menciona al tránsito internacional bajo los siguientes supuestos:

a) La aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.

b) Las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

1.2.5.5. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado

El régimen aduanero de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consiste en traer las mercancías dentro de la aduana, y como tiene

pequeños desperfectos, o bien, le falta cumplir con un pequeño proceso de elaboración, o en su caso, le falta el cumplimiento de alguna restricción o regulación no arancelaria, entonces se le asigna este régimen para subsanar dichas inconsistencias. El artículo 135 de la ley aduanera contempla a esta figura de la siguiente forma:

“Artículo 135. El régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente.

La introducción de mercancías extranjeras bajo este régimen se sujetará al pago del impuesto general de importación en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley y de las cuotas compensatorias aplicables a este régimen. El impuesto general de importación se deberá determinar al destinar las mercancías a este régimen.

En ningún caso podrán retirarse del recinto fiscalizado las mercancías destinadas a este régimen, si no es para su retorno al extranjero o exportación.”

1.2.5.6. Recinto fiscalizado estratégico

El régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico fue creado en las reformas de la ley aduanera en marzo de 2003, en donde permite que en la aduana o a un lado de la aduana se establezcan “recintos fiscalizados estratégicos”, con la finalidad de que sean exhibidos ahí, pero no cumplirán con las barreras arancelarias, y solamente cumplirán algunas restricciones y regulaciones no arancelarias, pero al momento de sacarlas tendremos que cumplir

con todos los requisitos establecidos para los regímenes definitivos en los siguientes términos contemplados en el artículo 135-B de la propia ley aduanera:

“Artículo 135-B. El régimen de recinto fiscalizado estratégico consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y se sujetará a lo siguiente:

I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, salvo tratándose de mercancías extranjeras, en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley.

II. No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas, excepto las expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.

III. Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán contribución alguna ni cuotas compensatorias.

IV. Los desperdicios no retornados no causarán contribuciones siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Para destinar las mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico, se deberá tramitar el pedimento respectivo o efectuar el registro a través de medios electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, determinando las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan.

A partir de la fecha en que las mercancías nacionales o nacionalizadas queden bajo este régimen, se entenderán exportadas definitivamente.”

Ahora bien, el artículo 135-D de la ley aduanera señala que las mercancías que se introduzcan al régimen de recinto fiscalizado estratégico podrán retirarse de dicho recinto para:

- √ Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.
- √ Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.
- √ Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.
- √ Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.
- √ Destinarse al régimen de depósito fiscal.

1.3. Ley de Comercio Exterior

La Ley de Comercio Exterior (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de julio de 1993), reglamentaria del artículo 131 constitucional, y su reglamento (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1993), constituyen la legislación fundamental de esta materia.

Esta ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía

mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

De modo genérico, su contenido se estructura de la siguiente manera:

- Disposiciones generales.
- Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Economía y de las comisiones auxiliares.
- Origen de las mercancías.
- Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior.
- Prácticas desleales de comercio internacional.
- Medidas de salvaguarda.
- Procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.
- Promoción de exportaciones.
- Infracciones, sanciones y recursos.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior desarrolla y concreta aquellos aspectos de la Ley de Comercio Exterior, relativos a las medidas de regulación y restricción no arancelaria, procedimientos sobre prácticas desleales de comercio internacional, medidas de salvaguarda, determinación de cuotas compensatorias y promoción de exportaciones, así como a la organización

y funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.

Ahora bien, la globalización es un fenómeno económico que hoy en día están poniendo a los mercados a competir unos con otros.

Para la Dra. Laura Hernández y el Dr. Jorge Witker¹⁵ la globalización es “... un proceso que se nutre del liberalismo económico, la democracia propietaria estadounidense y la tecnología cibernética que conjuga las categorías tiempo y espacio al servicio de un mercado planetario que propicia el libre flujo de mercancías, capitales y empresas, asignando unidades y beneficios a agentes económicos privados especialmente”.

Una característica central de la globalización económica es la desterritorialización de las empresas y mercados nacionales, las cuales aspiran a reemplazar las regulaciones y lealtades domésticas, por proyectos multilocales y plurinacionales. Los llamados intereses nacionales son diluidos en intereses transnacionales desregulados y privados.

La globalización de la economía, es entendida como “un proceso de interrelación compleja entre diversos mercados, generalmente por conducto de agentes privados y cuyo objeto primordial consiste en ensanchar su escala de ganancias por la venta de productos y servicios o el establecimiento directo de filiales con el fin de reducir costos o el de competir en mercados protegidos”

Según Octavio Ianni¹⁶, la globalización es un fenómeno de homogeneización, en principio, económica que se encamina a borrar las fronteras

¹⁵ WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura, “*Régimen Jurídico de Comercio Exterior*”, 3ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008, página 13

¹⁶ IANNI, Octavio, “*Teorías de la globalización*”, 7ª edición, Siglo XXI Editores, México, 2006, página 71.

del mundo, para formar una comunidad mundial, facilitada por el desarrollo electrónico de las comunicaciones, y la información.

Para Óscar Rebolledo Herrera¹⁷ debemos entender por globalización el aumento en la integración de las economías a través de las fronteras, el libre movimiento de bienes, servicios y capital, en este sentido la globalización es un proceso por el cual las políticas económicas nacionales se van disminuyendo en beneficio de una política económica internacional, se caracteriza por una libertad absoluta de los capitales para moverse de un sitio para otro, sin limitaciones; libertad bastante amplia de bienes y mercancías; y restricciones a los movimientos de personas.

En el plano jurídico se habla de lograr la armonización de los sistemas jurídicos, lo que ya existe en algunos grupos regionales como la Unión Europea, que ha podido sobrevivir jurídicamente, aun cuando entre los países miembros se encuentran representados tanto el sistema anglosajón como el romano canónico. Sin embargo, la globalización jurídica requeriría la armonización de los sistemas de gran parte del mundo, lo que resulta una tarea muy compleja.

La creciente globalización de la economía mundial obedece a hechos irreversibles. En primer lugar, el progreso tecnológico en las comunicaciones y los transportes ha sido vertiginoso, y ha reducido drásticamente los costos de movilizar mercancías de manera continua e incontenible de los mercados.

En segundo lugar, la globalización obedece a una apreciación cada vez más generalizada del papel crucial del comercio exterior en el crecimiento económico.

¹⁷ REBOLLEDO HERRERA, Óscar, *et al*; “Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, página 815.

Las principales características de la globalización son:

- a) La globalización de la economía está representada por la interdependencia entre las economías nacionales, las industrias, las empresas y los bloques regionales.
- b) El incremento en el comercio internacional y la gradual eliminación de barreras al mismo, lo que permite la vinculación más estrecha y cercana entre países, las industrias y las empresas, haciendo con ello del mundo un mercado global.
- c) Incorporación de nuevas tecnologías. Mediante la globalización se permite la introducción de cambios esenciales en los métodos de producción. Los avances recientes en el área de telecomunicaciones han facilitado la integración de los mercados nacionales.
- d) Movilidad de capitales e inversión extranjera directa.

Por lo anterior los países han tenido que implementar estrategias para que sus productos se vuelvan competitivos a nivel mundial y así no perder mercado ante sus competidores, a esto se le conoce como Prácticas Comerciales Internacionales.

En México con la finalidad de regular el comercio exterior, proteger la economía del país, estabilizar la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, el Congreso de la Unión faculta al Ejecutivo Federal a través del artículo 131 Constitucional, para que éste, aplicando supletoriamente otros ordenamientos, grave las mercancías a importar o exportar, que pasen en tránsito en el territorio nacional; así mismo como se expresa en este artículo, se podrá reglamentar prohibiendo o en su caso imponiendo cuotas para lograr dicho objetivo.

De esta manera supletoriamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Comercio Exterior y su reglamento, se encargan de regular las Prácticas Desleales de Comercio Internacional de México; ya que dada su naturaleza, son capaces de afectar el buen funcionamiento de los mercados de los países en las que recaen.

1.3.1. Aranceles

Los aranceles son los impuestos al comercio exterior, que en el caso de México, son los impuestos generales de importación y los impuestos generales de exportación, según sea el caso, pero al momento de realizarse las formalidades del despacho aduanero deberán de pagar las demás barreras arancelarias, es decir, el impuesto al valor agregado, el derecho de trámite aduanero, las cuotas compensatorias, en su caso, el impuesto especial sobre producción y servicios, entre algunos otros más.

1.3.1.1. Tipos de aranceles

En el artículo 12 de la ley de comercio exterior señala cuales son los tipos de aranceles en donde los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

- a) Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
- b) Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- c) Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

1.3.1.2. Modalidades de los aranceles

En el artículo 13 de la ley de comercio se mencionan las modalidades de los aranceles bajo esta clasificación:

- a) Arancel-cupo, cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto;
- b) Arancel estacional, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año, y
- c) Las demás que señale el Ejecutivo Federal.

1.3.2. Prácticas desleales del comercio internacional

La competencia de los mercados internacionales ha ocasionado que algunos países incurran en las llamadas Prácticas Desleales de Comercio Internacional; el artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior, textualmente define: “Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares en los términos del artículo 39 de esta Ley. Las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional estarán obligadas al pago de una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta Ley”.

Para el entendimiento del término de mercancías idénticas o similares, el artículo 37 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior define:

- Mercancía Idéntica; a los productos iguales en todos los aspectos a la mercancía objeto de investigación.
- Mercancía Similar; a los productos que no necesariamente son iguales en todos los aspectos, pero tienen características y composiciones que se asemejan a las mercancías sujetas a investigación.

La determinación de la existencia de algún tipo de práctica desleal, se hará por medio de los procedimientos que la misma Ley de Comercio Exterior establece; resaltando que se aplicarán estos procedimientos en el caso de que el país que se crea, esta incurriendo en alguna práctica desleal exista reciprocidad comercial, de lo contrario para la imposición de cuotas no será necesario llevar a cabo estos procedimientos, como se hace referencia en el artículo 29 de la Ley en mención.

1.3.2.1. Discriminación de precios

El dumping es una práctica desleal que ejecutan las empresas, consistente en introducir mercancías originarias o procedentes de cualquier país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal (precio *ex work*) y que daña o amenaza dañar a los productores nacionales de artículos idénticos o similares.

Las prácticas desleales a través de la discriminación de precios son conocidas también como “Dumping”, y consiste en la venta de productos a un precio menor en el mercado de exportación que en el mercado nacional del país exportador¹⁸. De igual manera la Ley de Comercio Exterior en su artículo 30

¹⁸ SAGAHON HERVERT, Homero; “*Manual Práctico de Comercio Exterior*”, 4ª Edición; Dofiscal Editores, México, 1996, página 129.

refiere que la discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías a un precio inferior a su valor normal.

La Ley de Comercio Exterior no utiliza el término *dumping*, si no se limita a describir esta práctica desleal como “importaciones en condiciones de discriminación de precios”; no obstante, el término *dumping* ha sido adoptado en propiamente todas las lenguas para significar la importación de un producto a un precio menor que el prevaleciente en el mismo tiempo y bajo idénticas condiciones, en el país de origen.

Para que se realice una práctica desleal de *dumping*, deben concurrir simultáneamente tres elementos:

- a) Discriminación de precios.
- b) Daño o amenaza de daño.
- c) Relación causal.

La diferencia entre el valor normal de las mercancías y su precio de exportación, se le conoce como margen de discriminación de precios; fundamentado en el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior en su artículo 38; de la obtención del margen de *dumping* conoceremos el porcentaje de discriminación de precios, es decir, el margen de la practica desleal que afecta a la industria nacional del país importador.

Cuando una mercancía este sujeta a investigación de margen de *dumping*, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, en sus artículos 39 y 41 contempla tres diferentes métodos para la obtención de éste:

- Cuando se trate de mercancías de exportación de características físicas diferentes entre sí a las vendidas en el país de origen, se utilizara el valor normal de bienes análogos o similares para determinar el margen de *dumping*:

- En el supuesto de que en el país de origen existan varios tipos análogos o similares de las mercancías a investigar, por cada una de éstas, se determinará un promedio de todos los estudios realizados de margen de dumping, para obtener uno sólo y éste será utilizado para determinar el dumping;
- En el caso de existir una gran cantidad de mercancías análogas, a criterio de la secretaría de economía, se tomará una muestra representativa para realizar los cálculos necesarios y obtener el margen de dumping.

Para realizar los cálculos que determinarán la existencia de una práctica desleal, se utiliza como base el valor normal de las mercancías.

La Ley de Comercio Exterior en su artículo 31 define al valor normal, como los precios comparables de mercancías idénticas o similares comercializadas en el país de origen en el curso de las operaciones comerciales normales. El artículo 32 de la Ley de Comercio Exterior define por “operaciones comerciales normales”, a la venta y compra de las mercancías habitualmente, en el país de origen.

Para determinar el valor normal de la mercancía, la Ley de Comercio Exterior contempla diferentes procedimientos utilizados para establecer este valor.

El artículo 31, segundo párrafo, de la Ley de Comercio Exterior, establece que cuando en el país de origen no se realicen ventas de mercancías idénticas o similares, o cuando las ventas de éstas no permitan una comparación válida por no ser representativas, es decir como se establece en el artículo 42 de Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, las ventas de las mercancías sujetas a investigación en el país de origen no alcancen mínimo el 15% del volumen total de éstas; se considerará como valor normal a:

- I. El precio de mercancías idénticas o similares exportadas a un tercer país por parte del país del cual su bien esté sujeto a investigación, tomando el valor más alto de éstos en el curso de las operaciones comerciales normales. El artículo 51 de Reglamento de la Ley de Comercio Exterior establece, que el precio a utilizar como base, es el pagado o por pagar, incluyendo los descuentos, bonificaciones y reembolsos.

- II. El valor reconstruido; entendiéndolo éste como la suma de todos aquellos costos que intervinieron en la fabricación de la mercancía sujeta a investigación, más una utilidad razonable por ésta. El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior en su artículo 46 hace el desglose de los costos que intervienen, dando las consideraciones a tomar en cuenta por cada uno de éstos:

a) Costos de Producción:

- ✓ Costos de los materiales y componentes directos.
- ✓ Mano de obra directa.
- ✓ Gastos indirectos de fabricación:
 - Costos de los materiales y componentes indirectos.
 - Mano de obra indirecta.
 - Costos de energía (eléctrica, combustibles y otros).
 - Depreciación de los activos de producción.
 - Y demás gastos indirectos aplicables.

Este costo de producción se obtendrá a través del promedio obtenido de todas las plantas de cada exportador que fabriquen los elementos que conforman la mercancía a investigar.

Además se establece que por regla general, el costo del empaque se incluirá en el costo de producción.

b) Gastos Generales:

- ✓ Gastos de Administración.
- ✓ Gastos de Ventas.
- ✓ Gastos Financieros.
- ✓ Gastos de Investigación y Desarrollo.
- ✓ Gastos de depreciación de activos no destinados a la producción.
- ✓ Demás gastos indirectos.

El artículo 40 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, establece que el cálculo del valor normal es el porcentaje que se obtendrá de los resultados de las sumas de precios de mercancías sujetas a investigación durante el periodo que ésta se prolongue.

La Secretaría de Economía tiene la facultad de seleccionar el método a utilizar para la determinación del valor normal, esto en base a que cuando no exista una mercancía idéntica o similar en el país de origen, se procederá a utilizar el método de la venta de mercancías idénticas o similares en un tercer país; pero si la secretaría considera que estas ventas reflejan pérdidas, es decir, no alcanzan a cubrir los gastos de producción u otros, así como la obtención de utilidades razonables, el artículo 32 de la Ley de Comercio Exterior refiere que dicha secretaría podrá utilizar el método de valor reconstruido. El artículo 43 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, determina que en el supuesto de que la secretaría solucione por utilizar éste último método, será fundamentado con la presentación por parte de los interesados, de información que justifique que la obtención del valor normal, a través del método de venta de mercancías idénticas o similares, no es eficaz.

Las prácticas comerciales internacionales, son en la mayoría de los casos determinadas por las condiciones económicas del país, y éstas a su vez son motivadas por el esquema económico del mismo.

El economista Macario Schettino define que: “Los sistemas económicos conocidos en la actualidad son el socialismo (o comunismo en su versión extrema) y el capitalismo”¹⁹. La ley de Comercio Exterior, refiere a estos sistemas económicos como: Economía Centralmente Planificada (socialismo), y Economía de Mercado (capitalismo).

En este mismo sentido, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior en su artículo 48, refiere que una economía centralmente planificada, es aquella cuya estructura de los costos y de los precios no estén respaldados por una economía de mercado. Para determinar que el país del cual los productos se encuentran en investigación tenga una economía de mercado, el Reglamento de la Ley en el artículo antes mencionado, establece algunos criterios que se deben tomar en cuenta:

- ✓ La moneda del país investigado, deberá permitir una libre conversión frente a otras monedas.
- ✓ La determinación de los salarios en el país investigado, se establezcan a través de una libre negociación obrero – patronal.
- ✓ La determinación de costos, precios y abastecimientos de insumos (materias primas, tecnología, producción, ventas e inversión), se decidan libremente por los sectores o industrias del país investigados, sin una intervención importante por parte del gobierno de dicho país.

¹⁹ SCHETTINO, Macario. *Economía Contemporánea*. Grupo Editorial Iberoamérica, México Pág.10

- ✓ Las industrias bajo investigación, deberán contar con los medios suficientes para que éstas puedan ser auditadas.

Obviamente cada economía tiene su propia estructura, por este motivo la Ley de Comercio Exterior en su artículo 33, menciona que para realizar el cálculo del valor normal de las mercancías originarias de países con economías centralmente planificadas, se deberá tomar en cuenta el valor de mercancías idénticas o similares de un país sustituto, es decir, un tercer país; éste deberá contar con características similares al del país investigado, pero su economía se basará en la de mercado.

El país sustituto debe ser diferente a México, a excepción de que no exista un tercer país con economía de mercado que pueda ser utilizado para la determinación del valor normal.

En el supuesto, de que se tenga que realizar el cálculo del valor normal de mercancías introducidas a México por un país que no sea el productor del bien, es decir, un país intermediario, la Ley de Comercio Exterior en su artículo 34, establece que este cálculo se realizara tomando como base el precio comparable de las mercancías idénticas o similares del país de procedencia (país intermediario) a un nivel de comercialización sin considerar los gastos como el flete, seguros u otros incrementables; hablando en términos internacionales de comercio, el valor de las mercancías serán a nivel Ex Works (exw) entendido como éste, a la entrega de la mercancía por parte del vendedor fuera de sus instalaciones. En el caso de que no exista algún bien idéntico o similar en el país de procedencia, se tomara como base el valor del país de origen. El precio de exportación, deberá considerarse también a nivel Ex Works (en fábrica); lo anterior de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Cuando la Secretaría de Economía considere que el precio de exportación no se pueda determinar, o en su caso éste no es fiable por existir vinculación o

algún arreglo fuera del contexto de las operaciones comerciales normales entre el importador y el exportador; la Ley de Comercio Exterior en su artículo 35, faculta a dicha secretaría a realizar el calculo del valor normal sobre la base del precio del producto, cuando éste es revendido por primera vez a otro comprador que no goza de una vinculación con el proveedor o exportador; de no existir una reventa la Secretaría es facultada a determinar un valor normal razonable.

Concerniente al precio de exportación, la Secretaría de Economía tiene la facultad de proceder para realizar algunos ajustes y hacer que el precio de exportación y el valor normal se puedan comparar. En este sentido, la Ley de Comercio Exterior en su artículo 36 expone, que dichos ajustes contemplan los términos y condiciones de venta (Incoterms), así como las diferencias en cantidades y las físicas.

Correlativamente a lo anterior, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior en su artículo 52 menciona que adicionalmente a los ajustes que se realicen, la diferencia de los niveles de comercio también sufre modificaciones.

Los ajustes realizados referente a las condiciones de venta, el artículo 53 del Reglamento antes mencionado señala, que éstos se efectuarán tanto al valor normal como al precio de exportación; por otra parte los ajustes relacionados con las diferencias tanto físicas como en cantidades, solo se les aplicaran al valor normal.

El artículo 54 del mismo Reglamento, establece que los ajustes que se realicen a los términos y condiciones de venta serán en el supuesto que la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, se relacionen directamente con los mercados bajo investigación, considerando los siguientes rubros:

- Cargos por embalaje

- Cargos por transporte (fletes, seguros, maniobras, derechos portuarios y aduanales)
- Gastos de crédito
- Pagos por comisiones
- Pagos por otros servicios (asistencia técnica, mantenimiento y reparación)

1.3.2.2. Subvenciones

Como antes mencionamos, el artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior contempla dos tipos de prácticas desleales: Discriminación de precios (Dumping) y Subvención.

La subvención también es conocida como: “Subsidios a la exportación”, entendiéndola a esta definición como el otorgamiento de subsidios por parte del gobierno a todas aquellas empresas dedicadas a exportar, provocando que las mercancías se vendan en el mercado de exportación a un precio menor que la de sus competidores.

La Ley de Comercio Exterior en su artículo 37, define a la subvención como, el otorgamiento de contribuciones financieras por parte de gobiernos extranjeros a sus organismos, directa o indirectamente para que éstos se vean beneficiados.

Capítulo II. Programas de fomento a la exportación anteriores al Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)

2.1 Decreto del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)

En 1985 la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy en día Secretaría de Economía), expidió un conjunto de instrumentos que bajo el nombre de PROFIEX (Programas de Fomento Integral a las Exportaciones) se publicaron en diversos medios de difusión, sin llegar a publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de esas medidas surgió el Programa de Importación Temporal para producir artículos de exportación (PITEX), que tiene su origen con la publicación del decreto del programa PITEX el día 9 de mayo de 1985 en el Diario Oficial de la Federación.¹

La última versión del Decreto del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990, aunque tuvo algunas modificaciones posteriormente, aunque la más significativa fue el 11 de mayo de 1995.

PITEX es un instrumento de promoción a las exportaciones mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, el Impuesto al Valor Agregado, y las cuotas compensatorias en su caso.

¹ WITKER, Jorge; “*Los programas de importación temporal para producir artículos de exportación (PITEX)*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año XXII, número 65, mayo-agosto, 1989, página 617.

Los beneficiarios del programa PITEX son:

a) Las personas morales productoras de bienes no petroleros establecidas en el país que exporten directa o indirectamente, y

b) Las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la Secretaría de Economía, mismas que podrán suscribir programas en los términos del Decreto para proyectos específicos de exportación cuyas mercancías se exporten totalmente.

El programa da derecho a sus titulares a importar temporalmente lo siguiente:

a) Materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación;

b) Contenedores y cajas de trailers;

c) Herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo, y

d) Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requisitos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para desarrollo administrativo de la empresa, este último cuando se trate de instalaciones de nuevas plantas industriales

Los bienes señalados que se importen temporalmente en términos del Decreto PITEX, podían permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en la Ley Aduanera.

El artículo 5A señala del Decreto PITEX, que quienes importen temporalmente las mercancías señaladas en las dos primeras fracciones del artículo 5, pagarán el impuesto general de importación, cuando la mercancía sea:

a) Posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá;

b) Utilizada como material en la producción de otra mercancía, posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá, o

c) Sustituida por una mercancía idéntica o similar utilizada como materia en la producción de otra mercancía, posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá. Para el pago del impuesto general de importación, se podrá aplicar el arancel establecido en los Programas de Promoción Sectorial, siempre que el importador cuente con autorización para operar dichos programas y cumpla con lo previsto en el decreto correspondiente.

Cuando una persona con programa importe temporalmente mercancías y efectúe ella misma su exportación o retorno, en los términos del artículo 5ª del Decreto PITEX, tendrá derecho a la exención del impuesto general de exportación, por los montos establecidos en el artículo 5B del Decreto PITEX.

No se pagará el impuesto general de importación, establecido en el artículo 5A, por las importaciones temporales de mercancías señaladas en la fracción I del artículo 5 del Decreto, originarias, de conformidad con el TLCAN; de las establecidas en la fracción II del artículo 5 del Decreto; de las señaladas en la

facción I del artículo 5 del Decreto, de países no miembros del TLCAN, que se incorporen a los bienes a que se refiere el apéndice 6B de dicho Tratado, que se exporten a los Estados Unidos de América, siempre que se cuente con autorización emitida por la Secretaría de Economía; de las mercancías que se exporten o retornen a los países miembros del TLCAN en la misma condición que se hayan exportado; de las procedentes de los Estados Unidos de América o de Canadá, que únicamente se sometan a procesos de reparación o alteración, y posteriormente se exporten o retornen a alguno de dichos países, en los términos del artículo 307 del TLCAN; y de las demás mercancías señaladas en el artículo 5C del Decreto.

Las empresas que cuenten con un programa podrán transferir las mercancías que hubieren importado temporalmente, a otras empresas con programa o a empresas maquiladoras que vayan a llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación, o realizar el retorno de dichas mercancías, difiriendo el pago del impuesto general de importación siempre que cumplan con lo que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

La autorización del programa incluirá lo siguiente:

- a) Campo de aplicación y vigencia del programa;
- b) Las mercancías de exportación e importación temporal, objeto del programa;
- c) Los plazos de permanencia en el país de los bienes importados temporalmente;
- d) Compromisos y obligaciones;

La vigencia de los programas es indefinida, siempre que el titular cumpla con los requisitos establecidos en el Decreto.

La Secretaría de Economía podrá autorizar que empresas que operen bajo el amparo del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación en vigor, se acojan al presente Decreto para plantas o proyectos distintos de los que se encuentren registrados bajo dicho régimen o previa renuncia expresa de la empresa a los beneficios de aquel Decreto, siempre que se cumplan con los requisitos correspondientes.

Los titulares de programas PITEX, deberán informar anualmente a la Secretaria de Economía de las operaciones de comercio exterior realizadas al amparo del programa a más tardar el último día del mes de abril, conforme al instructivo que para el efecto se establezca, de lo contrario su programa se suspenderá. En caso de que para el último día hábil del mes de julio la empresa no haya presentado dicho informe, la Secretaría iniciará el procedimiento de cancelación del programa

2.1.1. Beneficios del Programa PITEX

El programa PITEX brinda a sus titulares la posibilidad de importar temporalmente, es decir, libre de impuestos a la importación y del IVA, diversos bienes a ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación.

Los titulares de programas PITEX que cumplan con los compromisos de exportación podrán solicitar la autorización de nuevas importaciones temporales de bienes incluidos en cualquiera de las categorías citadas al amparo de los mismos.

El 18 de mayo de 1998 se publicó en el *DOF* el Acuerdo por el que se da a conocer el formato de solicitud del Programa de Importación Temporal para

producir artículos de Exportación y los instrumentos que acreditan su expedición, en el cual se establece la incorporación del Programa al Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX).

2.2. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Decreto Maquila)

Para Manuel Abascal Sherwell², el proceso de maquila es el acto jurídico por virtud del cual, una persona denominada cliente o propietario encarga a otra denominada maquilador, una serie de acciones consistentes en la producción, transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente para su exportación posterior.

La industria maquiladora constituye una forma particular del fenómeno económico internacional. La industria maquiladora emplea la fuerza de trabajo de países menos desarrollados, buscando con ello obtener una reducción en sus costos de producción y en consecuencia mejores ganancias.

Las maquiladoras son plantas, primordialmente manufactureras, filiales de empresas transnacionales, dedicadas al ensamble de componentes, o al procesamiento de materias primas, ya sea de productos intermedios o finales, originarios de diversos países y destinados a ser reexportados, las cuales utilizan una labor intensiva de mano de obra.

Las maquiladoras surgen a mediados de los años sesenta del siglo XX, ante la perspectiva de un descenso en las utilidades y la pérdida de competitividad frente a los países de más rápido crecimiento, empresas importantes, sobre todo en la rama de la electrónica, autopartes, muebles, juguetes, vestidos, calzado y otras que requieren mano de obra, optaron por el traslado de los procesos

² ABASCAL SHERWELL, Manuel; *“Efectos fiscales y aduaneros en el proceso de Maquila”*; Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 29, año 1999, México, página 123.

productivos que requerían una mayor intensidad del trabajo a zonas de bajos salarios en los países periféricos, con el fin de reducir sus costos de producción y de ese modo mantener el ritmo de acumulación que había caracterizado el periodo de la posguerra.

La introducción oficial de las plantas maquiladoras en territorio mexicano se inició en 1965 a partir del Programa de Industrialización de la Frontera; desde esa fecha, empresas extranjeras, dedicadas al ensamble, acabado y procesamiento de materias primas y bienes intermedios, han trasladado sus plantas de Estados Unidos hacia las principales ciudades fronterizas del norte de México, con objeto de reducir costos de producción a través de la utilización de mano de obra sumamente barata.³

En 1966, México se inserta dentro de esta nueva fase de la internacionalización de la producción, al concertar el gobierno mexicano un convenio que permite el establecimiento de las plantas maquiladoras a lo largo de la zona fronteriza norte. Esta política de industrialización surge con el nombre de Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra Excedente en la Frontera con Estados Unidos.

La región fronteriza norte de México, territorio en el que se decidió instrumentar el programa de maquiladoras, presentaba en el momento del surgimiento de las plantas, características óptimas para un proceso de internacionalización en búsqueda de fuerza de trabajo barata y abundante. En efecto, por su ubicación geográfica, la frontera había sido zona de confluencia de la migración internacional hacia Estados Unidos, factor que adquiere importancia desde 1940. Ello implicó que para 1965 dicha región se hubiere convertido en una amplia reserva territorial de fuerza de trabajo.

³ WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura; *“Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México”*, 3ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008, página 407.

En 1966, 12 empresas inician sus operaciones dando empleo a 3,107 trabajadores. A las nuevas empresas se les permite operar como totalmente extranjeras y dedicarse a ensamblar productos para el mercado norteamericano.

Un ejemplo que revela los enormes beneficios que recibían las empresas estadounidenses propietarias de las maquiladoras es el hecho de que en 1967 se estimara que la inversión era del 120% en un plazo de dos años. Asimismo, debido a la intensidad de la jornada de trabajo, la productividad general de las trabajadoras de las maquiladoras era entre 25 y 40% superior a la de Estados Unidos.

Hasta hace pocos años las maquiladoras representaban poco más del 45% de los ingresos derivados de nuestras exportaciones; sin embargo, con la crisis económica mundial surgida desde el segundo semestre de 2008 se ha afectado gravemente al sector maquilador, porque al haber menos demanda de productos a nivel mundial han cerrado cientos de maquiladoras en la frontera norte, lo que se ha contraído el número de empleos en este sector en los últimos meses, con la esperanza de que mejore la situación para el año 2010, o bien, hasta el 2011.

2.2.1. Clasificación

La industria maquiladora de exportación (IME) es un sector heterogéneo en el que coexisten actividades económicas tradicionales y otras más complejas, sectores productivos muy diversos y empresas de origen de capital muy distinto, las críticas que se hace de las maquiladoras se orientan más hacia un estereotipo de maquiladora inspirado en las primeras plantas que a la realidad industrial-productiva de la IME.

En virtud de lo anterior, Jorge Carrillo⁴ propone una clasificación de las maquiladoras en tres tipos, para hacer énfasis en la evolución que la industria maquiladora de exportación ha tenido:

2.2.1.1. Empresas maquiladoras tipo 1

Se basan en la intensificación del trabajo manual o de primera generación. Se caracterizan por la presencia de plantas extranjeras de ensamble tradicional, desvinculadas productivamente de la industria nacional, con escaso nivel tecnológico, muy dependientes de las decisiones de las matrices y de los clientes principales, y de manera central basadas en trabajo manual intensivo a cargo de mujeres jóvenes, con puestos de trabajos rígidos y actividades repetitivas y monótonas.

Se trata de plantas tradicionales que no manufacturan sino que ensamblan, con mano de obra poco calificada y más preocupadas por los volúmenes de producción que por la calidad. La *base de su competitividad son precisamente los bajos salarios relativos y la intensificación del trabajo*, lo que deriva en un tipo de empresa con empleos pobres. La hipótesis central que subyace en la mayoría de los trabajos que intentan describir este tipo de empresas es que se trata de compañías extranjeras golondrinas que se ubican en países como México para explotar el trabajo. El periodo de referencia del predominio de esta primera generación de empresas maquiladoras se puede situar en los años setenta.

2.2.1.2. Empresas maquiladoras tipo 2

Este tipo de maquiladora se basa en la racionalización del trabajo. Se advierte una mayor diversidad de empresas, originarias de varios países. Ya no

⁴ CARRILLO, Jorge, *et al.*, "Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors", Revista Comercio Exterior, vol. 47, núm. 9, septiembre de 1997.

sólo prevalecen las de capital estadounidense, pues también se han instalado asiáticas y muchas mexicanas.

Son plantas menos orientadas al ensamble y más a los procesos de manufactura y aunque mantienen un reducido grado de integración nacional, comienzan a desarrollarse pocos pero importantes proveedores cercanos, no sólo de insumos sino de servicios directos e indirectos a la producción, particularmente en las empresas asiáticas.

Los factores de competitividad están dados ahora por la combinación de calidad, entrega, costos unitarios y uso flexible de la mano de obra.

Los salarios tienen un peso importante pero relativamente menor que en la primera generación.

El predominio de esta segunda generación de empresas maquiladoras se puede situar de 1985, cuando se inicia este movimiento por la calidad, a 1994, cuando entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

2.2.1.3. Empresas maquiladoras tipo 3

El último tipo de maquiladora se basa en competencias intensivas en conocimiento o de tercera generación. Hay muy poca evidencia empírica para caracterizar a estas plantas, aunque aquí se considera que Delphi- Juárez (o el complejo que desarrolla Samsung en Tijuana) es suficiente para formular la hipótesis de la emergencia de una tercera generación de maquiladoras.

Las maquiladoras de tercera generación se distinguen por una presencia mayor de corporaciones transnacionales. Ya no se trata de plantas orientadas al ensamble o a la manufactura, sino a la investigación y desarrollo y al diseño. Las

empresas mantienen escasos proveedores regionales, pero desarrollan importantes encadenamientos (*clusters*) intraempresa y potencian las cadenas (*commodity chains*) interempresa. Esto es, se emprende un proceso de integración vertical centralizada mediante la conformación de complejos industriales del lado mexicano, lo que a su vez potencia los vínculos con proveedores nacionales.

Estas empresas de tercer tipo se caracterizan principalmente por contar con trabajo altamente calificado, esto es, constituido por ingenieros y técnicos de alto nivel. Ya no existe el trabajo intensivo y se privilegia el conocimiento y la creatividad tanto en el diseño y en la manufactura como en la manufacturabilidad de los productos y procesos.

2.2.2. Regulación en México

El régimen legal está constituido por las leyes y decretos que regulan la actividad de la industria maquiladora, de los cuales destacan la Ley Aduanera, diversas leyes fiscales y los decretos de fomento y promoción de la industria maquiladora, los cuales son aplicados por la Secretaría de Economía.

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

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

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

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

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

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

2.2.3. Importancia de la industria maquiladora en México

Cerca de un millón de trabajadores mexicanos encuentran actualmente su empleo en alguna de las maquiladoras, mismas que si bien se concentran aún en la frontera norte de México, cada vez se localizan más en otros estados del país.

El análisis de los impactos de esta particular forma de industrialización abarca una amplísima gama de temas, y es abordado desde las perspectivas de la economía, la sociología, la demografía, la antropología y la epidemiología, relevantes por demás frente a las perspectivas de crecimiento que tiene esta industrialización en México.

2.2.4. Actividades y ubicación geográfica de las plantas maquiladoras

La industria maquiladora de exportación en la franja fronteriza de México tiene características específicas que la diferencia del resto de la industria manufacturera del país. Estas características se refieren principalmente al uso intensivo de mano de obra para las operaciones de ensamble, las que se llevan a cabo fuera del país de origen del capital, modalidad característica del proceso de internacionalización del capital, además, se caracteriza por los acelerados ritmos de producción y la fragmentación del proceso productivo.

Las plantas maquiladoras se originaron en la frontera Norte del país y también ahí se ha dado su expansión, lo cual es natural ya que la mayoría de las empresas son norteamericanas, y las que son de otra nacionalidad tienen su mercado principal en los Estados Unidos.

En un principio la legislación restringía el establecimiento de las industrias maquiladoras a dicha zona fronteriza, pero a partir del 17 de marzo de 1971 se autoriza el establecimiento de este tipo de industria a lo largo de las costas y ciudades del interior. Sin embargo cabe señalar que el desarrollo de estas nuevas zonas ha sido muy modesto.

En la actualidad las maquiladoras establecidas en entidades no fronterizas representa el 43% del total, con lo cual podemos concluir que ese número no es tan insignificante, como fuera hace 10 años, sin embargo debemos reconocer que aún más de la mitad de maquiladoras se encuentran ubicadas en la frontera (o por lo menos en estados fronterizos).

2.2.5. Evaluación del desempeño de las maquiladoras en México

Se ha hablado mucho de los beneficios de la maquiladora en el desarrollo regional, pero poco de los efectos sociales de estos enclaves en las ciudades fronterizas como Tijuana. También se conoce poco sobre los problemas relacionados con el deterioro ambiental y los riesgos para la salud. Los estudios se han centrado más bien en la zona fronteriza en su conjunto, sobre todo en los efectos de deterioro ambiental en la calidad y cantidad del agua y en el escaso control tanto de los residuos tóxicos y peligrosos como de las descargas de aguas servidas.

El principal problema que presentan las maquiladoras es la enorme cantidad de desperdicios que generan, pues muchas veces y en contravención a las disposiciones de la ley aduanera, los desechos y mermas no salen del país, acumulándose en las fronteras.

La zona fronteriza es la principal receptora de maquiladoras por sus ventajas de localización, cercanía de mercados, mano de obra y materias primas, así como porque ofrece la posibilidad de evadir controles sanitarios. Por ello es también la zona de México más susceptible a la contaminación. Baja California presenta el mayor deterioro ecológico del noroeste del país que, junto con la noreste son las más afectada en la República. Tijuana es de los centros más dinámicos de la zona; experimenta procesos demográficos y de industrialización que han dado lugar a una expansión espacial y económica de grandes dimensiones. Sin embargo, las deficiencias en materia de servicios e infraestructura perfilan una problemática urbana y de deterioro ambiental que en el futuro condicionará el proceso de desarrollo regional.

Macroeconómicamente las maquiladoras funcionan bien, pues son una fuente de ingresos muy importante para nuestro país, lo cual se refleja en las cuentas de la balanza comercial, sin embargo los beneficios reales que producen

son mínimos, pues debemos recordar que se trata de empresas extranjeras, en consecuencia los rendimientos tarde o temprano salen al extranjero, y por tratarse de inversionistas extranjeros es muy fácil que evadan sus responsabilidades en materia de sanidad y de seguridad e higiene en las plantas de trabajo, con lo que la principal ganancia que obtenemos de las maquiladoras básicamente son los salarios que reciben los empleados y los impuestos que se recauden, aquí la pregunta es ¿qué tantos impuestos se pueden recaudar si es prioridad nacional fomentar este tipo de inversión, y para ello se establecen nuevos decretos de apoyo y fomento a este tipo de industrias?.

A. Trabajadores de la industria maquiladora

En el caso particular de México, un factor que ha sido determinante para el fomento y proliferación de la industria maquiladora, principalmente en la frontera norte, ha sido la constante migración que se presenta hacia esa zona del país, sobre todo de personas que pretenden cruzar la frontera (indocumentados) en busca de empleo y de un *mejor* modo de vida, y muchas veces ante la imposibilidad de lograr su objetivo se quedan a radicar en la frontera, creando muchos problemas en esa zona; factor que incide en que este tipo de contratación tenga éxito: hay demasiados desempleados en la frontera.

B. Predominio de la mano de obra femenina

La determinación de crear el Programa de Industrialización Fronteriza fue una iniciativa del gobierno mexicano que buscaba la reducción del índice de desempleo que, a partir de la terminación del Programa de Braceros, se había acrecentado; sin embargo, las industrias maquiladoras en lugar de utilizar hombres desempleados, contrataron una fuerza de trabajo nueva, constituida por mujeres jóvenes, con edades entre los 16 y los 24 años, solteras y con estudios mínimos de primaria. La existencia de una abundante fuerza de trabajo femenina y

el papel de la mujer dentro de la estructura ocupacional tienen una relación directa con la utilización de trabajadoras mujeres en la industria maquiladora”.

El hecho de que las maquiladoras utilicen sólo a mujeres no es exclusivo de México. Hay otros casos, incluso anteriores al de nuestro país, en los que se puede ver cómo las plantas de ensamble en el sudeste asiático o en Puerto Rico también hacían lo mismo.

C. Perfil socioeconómico de los trabajadores

En una investigación de Catalina A. Denman⁵, investigadora del Colegio de Sonora, concluye respecto a las características de la población lo siguiente:

“Las investigaciones suelen coincidir en torno a las características de la población trabajadora (aunque ésta variará levemente dependiendo del objeto del estudio), predominantemente es migrante, joven (alrededor de 25 años) y femenina. Por su juventud, alrededor de la mitad de la población es soltera, y sin hijos, o con uno o dos. Por ser migrantes, la infraestructura material y social con que cuenta es aún precaria y caracterizada por la vulnerabilidad. Ya sea por el tema que les interesa, salud reproductiva en su caso, o por el predominio de la población femenina entre el total de trabajadores de la maquila (alrededor de 50%), varias de las investigaciones se orientan exclusivamente a estudiar sólo a la población trabajadora femenina.

En cuanto al nivel educativo, la gran mayoría ha cursado primaria, o uno o dos años de educación secundaria.

Esta misma encuesta reveló diferencias substanciales en salario, duración de la jornada, y capacitación entre Matamoros y Reynosa, siendo

⁵ DENMAN, Catalina A., “Salud y maquila: acotaciones del campo de investigación en vista de las contribuciones recientes”, Revista Relaciones, primavera de 1998, vol. XIX, páginas 73-100.

los trabajadores de Matamoros los que perciben mejores ingresos, y trabajan una jornada menor. Los autores explican estas diferencias por la mayor intensidad de la actividad sindical en Matamoros.”

La fragmentación del proceso productivo y el uso intensivo de mano de obra se traduce en una característica singular del proceso productivo en todas las maquiladoras. Estas condiciones inciden en el proceso salud-enfermedad de los trabajadores.

2.3. Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (Decreto ECEX)

Para el doctor Jorge Witker⁶ el establecimiento de las empresas de comercio exterior se regulaba a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990, en donde se consideraban empresas de comercio exterior a las sociedades mercantiles constituidas conforme a la ley general de sociedades mercantiles, bajo la forma de sociedad anónima de capital variable, cuyo objeto social principal debía ser la promoción y comercialización integral de exportaciones de mercancías no petroleras.

Este decreto tiene como antecedente el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de mayo de 1990. La modificación de éste programa se llevo a cabo porque se consideró necesario actualizar y ampliar el régimen del Decreto de Empresas de Comercio Exterior (Ecex), para que sus beneficios alcancen a las pequeñas y medianas empresas exportadoras.

El registro de Empresas de Comercio Exterior (Ecex) es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual las empresas comercializadoras

⁶ WITKER, Jorge; “Aspectos jurídicos de las empresas de comercio exterior”, Revista de Derecho Privado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año 7, número 21, septiembre-diciembre 1996, página 97.

Podrán acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo.

Los beneficiarios de este programa son las empresas que se dediquen a la comercialización de productos en el exterior y que obtengan su registro Ecex en cualquiera de las siguientes modalidades:

a. Consolidadora de exportación

La persona moral constituida conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, que tenga como actividad preponderante la integración y consolidación de mercancías para su exportación, que cuente con un capital social suscrito y pagado mínimo de 2,000,000 de pesos y que realice exportaciones de mercancías de cuando menos cinco empresas productoras.

b. Promotora de exportación

La persona moral que tenga como actividad preponderante la comercialización de mercancías en los mercados internacionales, que cuente con un capital social suscrito y pagado mínimo de 200,000 pesos y que realice exportaciones de mercancías de cuando menos tres empresas productoras.

El registro de Empresa de Comercio Exterior tiene una vigencia indefinida siempre que su titular cumpla con los requisitos y compromisos suscritos.

c. Beneficios

El registro Ecex brinda a sus titulares los siguientes beneficios:

- Obtener la constancia de Empresa Altamente Exportadora.

- Autorización, en su caso, de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex), en su modalidad de proyecto específico.
- La totalidad de las mercancías adquiridas por la Ecex en el país y que se destinen a la exportación, podrán gozar del beneficio de la tasa 0% de IVA.
- Descuento del 50% en los productos y servicios no financieros del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Adicionalmente a lo anterior, el Banco Nacional de Comercio Exterior ha establecido un programa de apoyo financiero que contempla los siguientes beneficios para las empresas consolidadoras:

- Prestar servicio como banca de primer piso, otorgar créditos conforme a los productos financieros vigentes y apoyar su participación en ferias y misiones organizadas por dicha institución.
- Asistencia y apoyo financiero por parte de Nacional Financiera para la consecución de sus proyectos, así como servicios especializados de capacitación y asistencia técnica. Este beneficio se otorgará tanto a las empresas Ecex como a sus proveedores.

d. Requisitos

El artículo 7o. del Decreto Ecex, establece que la Secretaría de Economía otorgará el registro de empresa de comercio exterior consolidadora de exportación a las sociedades mercantiles que cumplan, a satisfacción de la propia Secretaría, los requisitos siguientes:

- I. Estar constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles;
 - II. Contar con un capital social mínimo suscrito y pagado de dos millones de pesos;
 - III. Comprender, dentro de su objeto social:
 - a) La integración y consolidación, de manera preponderante, de exportaciones
 - b) La prestación de servicios integrales para apoyar a las empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior;
 - c) La capacitación a empresas productoras pequeñas y medianas en el diseño, desarrollo y adecuación de sus productos conforme a la demanda del mercado internacional, y
 - d) La prestación de servicios complementarios a la comercialización.
- Al solicitar su registro, bastará que realicen las actividades de los incisos a) y b) anteriores, en cuyo caso deberán incluir en el programa a que se refiere el artículo 9o., los mecanismos y condiciones conforme a los cuales se comprometan a efectuar las actividades de los incisos c) y d) de esta fracción;
- IV. Realizar exportaciones de mercancías que provengan de por lo menos cinco empresas productoras nacionales;
 - V. Exhibir copia de la declaración anual de impuestos de los últimos tres ejercicios fiscales, y
 - VI. Presentar el programa a que se refiere el artículo 9o.

Obligaciones:

Una vez obtenido su registro, los titulares deberán cumplir con los siguientes compromisos:

1) Llevar un control de inventarios conforme a lo previsto en la Ley Aduanera,

2) Conservar en todo momento un capital social no menor al acreditado en el momento de su registro,

3) Realizar exportaciones anuales facturadas por cuenta propia de mercancías no petroleras, a más tardar en el primer año fiscal regular siguiente a la fecha de su registro, por un importe mínimo de doscientos mil dólares de los estados Unidos de América para las modalidades de promotora y consolidadora de exportación, respectivamente, y

4) Presentar a la Secretaría de Economía un reporte en medios magnéticos de las operaciones realizadas. Durante el año inmediato anterior, a más tardar el último día hábil del mes de abril, del cual se deberá entregar copia a la administración local de auditoría fiscal que corresponda. Evaluación del Programa.

La figura de empresa de comercio exterior (Ecex) fue creada en nuestro país en 1986 y modificada en 1990. Una Ecex debería cumplir una amplia gama de funciones, compartir gastos de comercialización (investigación de mercado, publicidad, transporte, seguros, financiamiento, etcétera), consolidar oferta exportable para generar una mayor capacidad de respuesta a órdenes de compra; desarrollar marcas propias, etcétera.

Los objetivos antes descritos no se han alcanzado a cabalidad. La gran mayoría de estas empresas se dedica a comercializar productos de las grandes empresas industriales y no contribuyen al propósito de consolidar la oferta de los pequeños exportadores, ya que no cuentan con la infraestructura y el capital necesarios para ofrecer servicios con valor agregado.

La experiencia internacional muestra que para que las actividades de las empresas comercializadoras adquieran la amplitud necesaria, deben contar con apoyos y esquemas de financiamiento diseñados especialmente para sus actividades, para el desarrollo de sus proveedores y para complementar los recursos tecnológicos administrativos y financieros de los exportadores micro, pequeños y medianos.

Por ello, es necesario y urgente reformar el programa de Empresas de Comercio Exterior, a fin de convertir a esas empresas en detonadores del desarrollo de los exportadores pequeños, así como consolidar las exportaciones efectuadas por empresas con poca experiencia en los mercados internacionales.

2.4. Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de importación a los Exportadores (Decreto Draw Back)

La devolución de impuestos de importación a los exportadores (*Draw Back*) es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual se reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación de mercancías o insumos incorporados a mercancías de exportación; o de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado o que hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración.

Los beneficiarios de este programa son las personas morales que realicen exportaciones definitivas de mercancías, mismas que podrán obtener el impuesto general de importación pagado por:

1) Insumos originarios de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que sean incorporados a bienes exportados a los Estados Unidos de América o a Canadá.

2) Insumos que sean incorporados a bienes exportados a países distintos a los Estados Unidos de América o a Canadá.

3) Mercancías que hayan sido exportadas a los Estados Unidos de América o a Canadá en la misma condición en que se hayan importado.

4) Mercancías procedentes de Estados Unidos de América o de Canadá, que únicamente hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración y sean posteriormente exportadas a alguno de dichos países, en los términos del artículo 307 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Las personas que realicen exportaciones definitivas de bienes a los Estados Unidos de América o Canadá, en los que se hayan incorporado insumos no originarios conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, importados definitivamente, podrán obtener la devolución del impuesto general de importación, por los montos que establece el artículo 3A del Decreto.

a. Beneficios

Este programa brinda a sus beneficiarios la posibilidad de recuperar el impuesto general de importación pagado por los bienes que se incorporan a mercancías de exportación o por las mercancías que se retornan en el mismo estado o que hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración.

El monto del impuesto general de exportación que se devolverá al exportador será el que corresponda en los términos del Decreto u se determinará

considerando el valor de las mercancías o insumos incorporados al producto exportado, determinado en moneda extranjera aplicando el tipo de cambio en los términos del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, vigente en la fecha en que se autorice la devolución.

Para los bienes que incorporen insumos no originarios conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte a que se refiere al artículo 3o. A del decreto, el monto del impuesto general de importación que se devolverá al exportador será el que se determine en los términos de dicho artículo.

b. Requisitos

Para obtener la devolución los exportadores deberán:

1) Presentar la solicitud en los formatos correspondientes ante la Secretaría de Economía.

2) Anexar a la solicitud:

a) Copia de la documentación que ampare las mercancías por las cuales se requiere la devolución.

b) Pedimento que ampare la exportación definitiva de los insumos o mercancías, que cumpla con los requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

c) Pedimento que ampare la exportación de las mercancías que cumplan con los requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

d) Para los insumos o mercancías a que se refiere el artículo 3o., fracción I, del Decreto, certificado de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que ampare dichos insumos o mercancías.

e) Para los insumos o mercancías a que se refiere el artículo 3A del Decreto, la documentación que compruebe el monto del impuesto pagado por la importación definitiva en los Estados Unidos de América o de Canadá, de los bienes exportados, en los términos que establezca la SHCP mediante reglas generales.

f) Para los insumos o mercancías a que se refiere el artículo 3C del Decreto, el documento que contenga la proporción en que dichos insumos o mercancías fueron exportados a países distintos de los Estados Unidos de América o de Canadá.

La solicitud deberá presentarse dentro de los 90 días hábiles siguientes al día en que se haya realizado la exportación y dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de su importación.

La Secretaría de Economía dictaminará la solicitud en un plazo de 10 días hábiles, a partir de su recepción. Cuando proceda la devolución del impuesto, se remitirá la resolución a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta ponga a disposición del contribuyente el importe de la devolución. Cuando no proceda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará al interesado en un plazo de 10 días hábiles a partir de la recepción de la solicitud, una resolución fundada y motivada.

Capítulo III. Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)

Immex es el resultado de la fusión de dos programas de fomento al comercio exterior por un lado el que rige a las maquiladoras y por otro el Programa de Importación Temporal para producir artículos de exportación (Pitex). Con este programa las empresas obtienen mayores facilidades administrativas, ya que es un instrumento para la facilitación y promoción de las operaciones de comercio exterior, los rubros principales de este programa son: nuevas formas de hacer negocio, facilidades administrativas, control y verificación, equidad y neutralidad fiscal.

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de noviembre de 2006, modifica el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de junio de 1998 y sus reformas publicadas en el mismo órgano informativo el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre de 2000, 31 de diciembre de 2000, 12 de mayo de 2003 y 13 de octubre de 2003.

Immex tiene por objeto fomentar y otorgar facilidades a las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación.

El gobierno federal publicó este decreto con la finalidad de fortalecer la competitividad del sector exportador mexicano, y otorgar certidumbre, transparencia y continuidad a las operaciones de las empresas, precisando los factores de cumplimiento y simplificándolos, lo que les permite adoptar nuevas formas de operar y hacer negocios; disminuir sus costos logísticos y administrativos; modernizar, agilizar y reducir los trámites, con el fin de elevar la

capacidad de fiscalización en un entorno que aliente la atracción y retención de inversiones en el país. Este instrumento integra los programas para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Maquila) y el que Establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación (Pitex), cuyas empresas representan en su conjunto el 85% de las exportaciones manufactureras de México.

3.1. Disposiciones generales del Decreto IMMEX

El objetivo del Decreto IMMEX viene establecido en el artículo 1, el cual señala que tiene por objeto fomentar y otorgar facilidades a las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación.

Las definiciones del Decreto IMMEX vienen señaladas en el artículo 2 de dicho ordenamiento en los siguientes términos:

- I.- Empresa certificada, a la persona moral inscrita en el registro de empresas certificadas del SAT en términos de la Ley;

- II.- Ley, a la Ley Aduanera;

- III.- Operación de manufactura o maquila, al proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación o la prestación de servicios de exportación;

- IV.- Operación de submanufactura o submaquila de exportación, a los procesos industriales o de servicios relacionados directamente con la operación de

manufactura de una empresa con Programa, realizados por persona distinta al titular del mismo;

V.- Programa, a la autorización para realizar operaciones de manufactura, en cualquiera de sus modalidades, que otorgue la Secretaría de Economía a una persona moral para operar al amparo del presente Decreto;

VI.- Programas de Promoción Sectorial, a los Programas a que se refiere el Decreto por el que se Establecen Diversos Programas de Promoción Sectorial;

VII.-Reglamento, al Reglamento de la Ley;

VIII.-SAT, al Servicio de Administración Tributaria;

IX.- Secretaría, a la Secretaría de Economía;

X.- Sociedad controlada, a la persona moral cuyas operaciones de manufactura son integradas en un Programa bajo la modalidad de controladora de empresas, y

XI.- Tarifa, a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

3.2. Beneficios del programa IMMEX

Los beneficios del Programa IMMEX podemos encontrarlos en el artículo 3 del propio decreto IMMEX, en donde se señala que la Secretaría de Economía,

podrá autorizar a las personas morales residentes en territorio nacional a que se refiere la fracción II del artículo 9 del Código Fiscal de la Federación, que tributen de conformidad con el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, un solo Programa, que puede incluir las modalidades de:

- I.- Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;
- II.- Industrial, cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;
- III.- Servicios, cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación, únicamente para el desarrollo de las actividades que la Secretaría determine, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- IV.- Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente el Programa, y
- V.- Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros que registre en su Programa.

En cuanto a los plazos para realizar las importaciones temporales el artículo 4 del decreto IMMEX señala que las empresas con Programa podrán efectuar la importación temporal de las siguientes mercancías para llevar a cabo

los procesos de operación de manufactura y podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

I.- Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:

- a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación.
- b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.
- c) Envases y empaques.
- d) Etiquetas y folletos.

Cuando las mercancías a que se refiere la presente fracción se encuentren comprendidas en los Anexos II y III del presente Decreto, el plazo de permanencia será hasta por doce meses.

Tratándose de las mercancías a que se refiere esta fracción que se encuentren comprendidas en el Anexo III del presente Decreto, únicamente cuando se destinen a las actividades a que se refiere el artículo 5, fracción III del presente Decreto el plazo de permanencia será de hasta seis meses.

II.- Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.

III.- Por la vigencia del Programa, en los siguientes casos:

- a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinadas al proceso productivo.

- b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo.

- c) Equipo para el desarrollo administrativo.

En el artículo 5 del Decreto IMMEX se señalan a las mercancías sensibles, argumentando que la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará mediante Acuerdo publicado en Diario Oficial de la Federación lo siguiente:

- I.- Los requisitos específicos que deberán cumplirse para efectuar la importación temporal de las mercancías que se señalen en el Anexo II del presente Decreto;

- II.- Los montos máximos para la importación temporal de mercancías de los sectores textil y confección que se señalen en el Anexo III del presente Decreto; el mecanismo para determinar dichos montos, así como los requisitos específicos para su importación, y

- III.- Las actividades que podrán realizarse bajo la modalidad de servicios, así como los requisitos específicos que deberán cumplirse.

Asimismo, encontramos que en el artículo 6 se señalan los beneficios para las empresas certificadas estableciendo que las empresas con Programa IMMEX que cuenten con registro de empresa certificada, gozarán de los beneficios siguientes:

- I.- Tener autorizadas las fracciones arancelarias de las mercancías necesarias para realizar los procesos de operación de manufactura, así como las de exportación, sin que se requiera tramitar la ampliación de su Programa;
- II.- Estar exentas del cumplimiento del Acuerdo a que se refiere el artículo 5 del presente Decreto;
- III.- Promover el despacho aduanero de mercancías ante cualquier aduana, no obstante que el SAT señale aduanas específicas para practicar el despacho de determinado tipo de mercancías;
- IV.- Efectuar el despacho aduanero a domicilio a la exportación de acuerdo con los lineamientos que emita el SAT, mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior;
- V.- Estar exentas de la inscripción en el padrón de importadores de sectores específicos;
- VI.- Considerar como desperdicios los materiales que ya manufacturados en el país sean rechazados por control de calidad, así como los que se consideran obsoletos por avances tecnológicos;

- VII.-Los relativos a la rectificación de los datos contenidos en la documentación aduanera; reducción de multas, y al cumplimiento en forma espontánea de sus obligaciones derivadas del despacho aduanero, de conformidad con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que establezca el SAT;
- VIII.-Otras medidas de simplificación y fortalecimiento de la seguridad jurídica prevista en la Ley, que establezca el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior;
- IX.- Cuando exporten mercancías, tendrán derecho a la devolución del impuesto al valor agregado cuando obtengan saldo a favor en sus declaraciones, en un plazo que no excederá de cinco días hábiles, siempre que cumplan con lo establecido por el SAT, mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior;
- X.- Para los efectos del artículo 155, fracción I del Reglamento, se les exime del requisito de señalar en el aviso a que se refiere dicho artículo, lo referente a la fecha y número de pedimento de importación temporal y especificaciones del proceso industrial al que serán destinadas las mercancías, y
- XI.- Otros que establezcan la Secretaría o el SAT, en el ámbito de su competencia, mediante disposiciones de carácter general.

En este contexto el artículo 7 del decreto IMMEX señala la posibilidad de tener simultáneamente un programa de promoción sectorial y un programa IMMEX, señalando que en la autorización de un Programa IMMEX, la Secretaría de Economía podrá aprobar de manera simultánea un Programa de Promoción

Sectorial, de acuerdo con el tipo de productos que fabrica o a los servicios de exportación que realice, debiendo cumplir con la normatividad aplicable a los mismos. Tratándose de una empresa bajo la modalidad de servicios, únicamente podrá importar al amparo del Programa de Promoción Sectorial las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción III del presente Decreto, siempre que corresponda al sector en que sea registrada.

Ahora bien, en el artículo 8 del Decreto IMMEX se contempla la posibilidad de realizar transferencias de mercancías importadas temporalmente, señalando que las empresas podrán transferir las mercancías importadas temporalmente al amparo de su Programa IMMEX, a otras empresas con Programa IMMEX o a empresas registradas para operar en su Programa IMMEX, para llevar a cabo procesos de operación de submanufactura de exportación relacionados directa y exclusivamente con los fines precisados en el Programa autorizado, según la modalidad u operación de que se trate, siempre que cumplan con las disposiciones contenidas en el presente Decreto y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que establezca el SAT.

Las transferencias o enajenaciones que efectúen empresas de la industria de autopartes con Programa a la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte, podrán realizarse de conformidad con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que para tal efecto establezca el SAT.

Por otra parte, en el artículo 9 del Decreto IMMEX señala que una vez notificada la autorización de un Programa, la Secretaría de Economía transmitirá de manera electrónica los datos que permitan identificar a la empresa correspondiente, a efecto de que el SAT la inscriba automáticamente en el padrón de importadores a que se refiere la Ley Aduanera.

En este sentido en el artículo 10 del Decreto IMMEX las empresas con Programa IMMEX podrán acogerse a las facilidades establecidas por el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, para llevar el sistema de control de inventarios en forma automatizada a que se refiere la Ley Aduanera.

3.3. Obtención del programa IMMEX

En el artículo 11 del Decreto IMMEX se indica que la Secretaría de Economía autorizará un Programa a la persona moral que cumpla con lo previsto en el Decreto IMMEX, de conformidad con lo siguiente:

- I. El interesado deberá presentar su solicitud ante la Secretaría en los formatos que ésta establezca, especificando:
 - a) Datos generales de la empresa.
 - b) Tratándose de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción I, inciso b) del presente Decreto, descripción detallada del proceso productivo o servicio que incluya la capacidad instalada de la planta para procesar las mercancías a importar o para realizar el servicio objeto del Programa y el porcentaje de esa capacidad efectivamente utilizada.
 - c) La clasificación arancelaria de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción I del presente Decreto, a importar temporalmente y del producto final a exportar al amparo del Programa, que correspondan conforme a la Tarifa.

- d) La descripción comercial de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracciones II y III del presente Decreto a importar temporalmente al amparo de su Programa.
 - e) El sector productivo a que pertenece la empresa.
 - f) El compromiso de realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en moneda nacional, o bien, facturar exportaciones, cuando menos por el 10% de su facturación total.
 - g) La información adicional que determine la Secretaría en el citado formato.
- II. El interesado deberá anexar a la solicitud a que se refiere la fracción I del presente artículo lo siguiente:
- a) Testimonio o copia certificada de la escritura en que conste el contrato de sociedad y, en su caso, de sus modificaciones al sistema de administración e integración accionario en el que aparezcan los datos de la inscripción ante el Registro Público que corresponda.
 - b) Copia del documento que acredite legalmente la posesión del inmueble en donde pretenda llevarse a cabo la operación del Programa, en el que se indique la ubicación del inmueble, adjuntando fotografías del mismo.

Tratándose de arrendamiento o comodato, se deberá acreditar que el contrato respectivo establece un plazo forzoso mínimo de un año y que le resta una vigencia de por lo menos once meses, a la fecha de presentación de la solicitud.

- c) Contrato de maquila, de compraventa, órdenes de compra o pedidos en firme, que acrediten la existencia del proyecto de exportación.
- d) La información adicional que determine la Secretaría en el citado formato.

III. El solicitante deberá contar con lo siguiente:

- a) Certificado de firma electrónica avanzada del SAT.
- b) Registro Federal de Contribuyentes activo.
- c) Que su domicilio fiscal y los domicilios en los que realice sus operaciones al amparo del Programa, estén inscritos y activos en el Registro Federal de Contribuyentes.

IV. Las empresas que soliciten operar bajo la modalidad de controladora de empresas, deberán cumplir con los requisitos adicionales que la Secretaría establezca mediante Acuerdo.

V. Previo a la aprobación del Programa, se realizará una visita de inspección del lugar o lugares donde el interesado llevará a cabo las operaciones del Programa, por:

- a) La Secretaría de Economía, en todos los casos.

- b) Conjuntamente con el SAT, cuando se solicite la importación temporal de mercancías, a que se refiere el Anexo III de este Decreto y en cualquier otro caso que determinen dichas autoridades.

Tratándose de empresas que soliciten operar bajo la modalidad de terciarización, la visita deberá realizarse a las empresas que registren en su Programa para realizar la operación de manufactura.

- VI. Haber proporcionado las coordenadas geográficas que correspondan a su domicilio fiscal y a los domicilios en los que realizará las operaciones objeto del programa al SAT conforme a lo establecido en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. En el caso de que las coordenadas geográficas no correspondan o no se atiende la visita que para validar dichos datos efectúe en su domicilio fiscal o en los domicilios registrados en los que realice sus operaciones el personal designado por el SAT, dichos domicilios se considerarán como no localizados.

El Programa podrá ampliarse para incluir, entre otros, mercancías o servicios, o para incluir sociedades controladas y empresas para realizar procesos bajo la modalidad de terciarización, debiendo presentar ante la Secretaría la solicitud en el formato que ésta establezca.

La Secretaría de Economía deberá emitir la resolución a la solicitud de un Programa dentro de un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que se presente la solicitud. En los demás trámites relacionados con un Programa, el plazo será de diez días hábiles.

Transcurridos dichos plazos sin que se emita resolución, se entenderá que la Secretaría resolvió favorablemente y emitirá la resolución correspondiente.

Asimismo, en el artículo 12 del Decreto IMMEX se señala que los programas estarán vigentes mientras el titular de los mismos continúe cumpliendo con los requisitos previstos para su otorgamiento y con las obligaciones establecidas en el presente Decreto IMMEX

3.4. Operación del programa IMMEX

El artículo 13 del Decreto IMMEX indica que una vez autorizado un Programa IMMEX bajo la modalidad de controladora de empresas, se entenderán cancelados los programas individuales de las sociedades controladas, las cuales no podrán gozar de uno distinto en forma individual.

La controladora de empresas será responsable directa ante las autoridades fiscales y aduaneras, respecto de los créditos fiscales y demás obligaciones fiscales y aduaneras, derivados de la importación temporal de mercancías al amparo de su Programa.

Para la transferencia y traslado de las mercancías importadas temporalmente al amparo del Programa, entre la controladora de empresas y las sociedades controladas, se deberá cumplir con las formalidades y condiciones que establezca el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, sin que se requiera la utilización de pedimentos.

Las sociedades controladas deberán efectuar el retorno, cambio de régimen o transferencia de las mercancías importadas temporalmente al amparo del Programa individual que conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del presente artículo les fue cancelado, en los términos y condiciones que establezca el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Por otra parte en el artículo 14 del Decreto IMMEX se señala que quienes importen temporalmente mercancías al amparo de un Programa, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que correspondan de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, el artículo 63-A de la Ley y en la forma en que establezca el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Para determinar el impuesto a que se refiere el párrafo anterior, se podrá optar por aplicar cualquiera de las siguientes tasas:

- I.- La de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación;
- II.- La preferencial establecida en los Tratados de Libre Comercio y en los acuerdos comerciales suscritos por México, o
- III.- La que establecen los Programas de Promoción Sectorial siempre que el importador cuente con la autorización correspondiente.

No obstante lo anterior, en el artículo 15 del Decreto IMMEX se indica que para los efectos del artículo anterior, no se estará obligado al pago de los impuestos al comercio exterior en los casos siguientes:

- I.- En la importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción I del presente Decreto, que sean originarias de conformidad con algún Tratado de Libre Comercio del que México sea parte, correspondiente al país al que se exporten;
- II.- En importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción II del presente Decreto;

- III.- En la importación temporal de tela totalmente formada y cortada en los Estados Unidos de América para ser ensamblada en bienes textiles y del vestido en México, en términos del Apéndice 2.4 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se exporten a los Estados Unidos de América, así como en la importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción I, de este Decreto, para la elaboración de dichos bienes textiles y del vestido, que se exporten a los Estados Unidos de América;
- IV.- En la importación temporal de las mercancías señaladas en el artículo 4, fracción I, del presente Decreto, de países no miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se incorporen a los bienes a que se refiere el Apéndice 6.B de dicho tratado, que se exporten a los Estados Unidos de América o Canadá;
- V.- En la importación temporal de tela importada a los Estados Unidos de América, cortada en ese país o en México, para ensamblarla en prendas en México u operaciones similares de manufactura de bienes textiles y del vestido establecidos por los Estados Unidos de América o Canadá, conforme lo determine la Secretaría, que se exporten a los Estados Unidos de América o Canadá, así como en la importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción I, de este Decreto, para la elaboración de dichos bienes textiles y del vestido, que se exporten a los Estados Unidos de América o Canadá;
- VI.- En la importación temporal de mercancías que se exporten o retornen en la misma condición en que se hayan importado.

Para estos efectos, se considerará que una mercancía se exporta o retorna en la misma condición, cuando se exporte o retorne en el mismo estado sin haberse sometido a algún proceso de elaboración, transformación o reparación o cuando se sujeta a operaciones que no alteren materialmente las características de la mercancía, tales como operaciones de carga, descarga, recarga, cualquier movimiento necesario para mantenerla en buena condición o transportarla, así como procesos tales como la simple dilución en agua o en otra sustancia; la limpieza, incluyendo la remoción de óxido, grasa, pintura u otros recubrimientos; la aplicación de conservadores, incluyendo lubricantes, encapsulación protectora o pintura para conservación; el ajuste, limado o corte; al acondicionamiento en dosis, o el empaçado, reempaçado, embalado o reembalado; la prueba, marcado, etiquetado, clasificación o mezcla; así como las mercancías que se utilicen para realizar dichos procesos;

VII.- En la importación temporal de mercancías procedentes de los Estados Unidos de América o de Canadá, que únicamente se sometan a procesos de reparación o alteración y posteriormente se exporten o retornen a alguno de dichos países, en los términos del artículo 307 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ni las refacciones que se importen temporalmente para llevar a cabo dichos procesos, y

VIII.- En la importación temporal de azúcar utilizada en la fabricación de mercancías clasificadas, de conformidad con la Tarifa, en la partida 22.05 y las subpartidas 1704.10, 2202.10 y 2208.70 que posteriormente se exporten a Suiza o Liechtenstein.

Asimismo, el artículo 16 del Decreto IMMEX señala que para los efectos del artículo 14 del presente Decreto IMMEX, las empresas que cuenten con Programa, podrán diferir el pago del impuesto general de importación, siempre

que cumplan con lo que señale el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, en la transferencia de las mercancías que hubieren importado temporalmente o los productos resultantes de los procesos industriales o de servicios realizados con las mercancías importadas temporalmente, a otras empresas con Programa que vayan a llevar a cabo los procesos de elaboración, transformación o reparación o realizar el retorno de dichas mercancías.

3.5. Uso de medios electrónicos en el programa IMMEX

El artículo 17 del Programa IMMEX establece que las empresas deberán presentar ante la Secretaría de Economía los trámites relacionados con el Programa IMMEX, a través de medios electrónicos observando las disposiciones aplicables en la materia.

En este contexto, el artículo 18 del Programa IMMEX indica que al autorizar un Programa IMMEX, la Secretaría de Economía le asignará un número que estará integrado de la forma en que la Secretaría de Economía determine mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación. Este número deberá ser utilizado en todos los trámites derivados de su Programa que deban realizarse ante la Secretaría y el SAT.

En el artículo 19 del Decreto IMMEX se señala que la Secretaría de Economía y el SAT, colaborarán recíprocamente en relación con la información relativa a la autorización, operación, administración y seguimiento de los Programas IMMEX, a través de medios electrónicos, para lo cual establecerán los términos, criterios y condiciones en que se llevará a cabo dicha colaboración.

Así, el artículo 20 del Decreto IMMEX señala que la Secretaría de Economía y el SAT, en el ámbito de su competencia, darán seguimiento a las operaciones de comercio exterior de las empresas que cuenten con un Programa.

Asimismo, para la evaluación de las operaciones de comercio exterior realizadas al amparo de un Programa, la Secretaría podrá solicitar información a otras dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal.

3.6. Submanufactura en el programa IMMEX

El artículo 21 del Programa IMMEX señala que las empresas con Programa IMMEX que realicen operaciones de manufactura, podrán transferir temporalmente las mercancías a que se refiere el artículo 4 del presente Decreto a otras personas, para que efectúen las operaciones de submanufactura de exportación.

Para los efectos del párrafo anterior, la empresa deberá registrar en su Programa a dichas personas, siempre que estas últimas cumplan con los siguientes requisitos:

- I.- Su Registro Federal de Contribuyentes esté activo;
- II.- Su domicilio fiscal y los domicilios en los que realicen sus operaciones de submanufactura de exportación, estén inscritos y activos en el Registro Federal de Contribuyentes, y
- III.- Que se trate de personas morales que tributen conforme al Título II o de personas físicas que tributen conforme al Título IV, Capítulo II, Secciones I ó II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La persona que realice la operación de submanufactura de exportación es responsable solidario con la empresa con Programa, respecto del pago de las

contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios con excepción de las multas, cuando dé un uso o destino distinto a lo previsto en el presente Decreto a las mercancías importadas temporalmente que le hubieren sido transferidas.

De igual manera, el artículo 22 del Decreto IMMEX señala que la empresa con Programa que transfiera mercancías conforme al artículo anterior, deberá presentar los avisos a que se refiere el artículo 155 del Reglamento, en medios electrónicos de conformidad con lo que establezca el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

3.7. Obligaciones de las empresas con programa IMMEX

En el artículo 24 del Decreto IMMEX señala las obligaciones que genera este programa al establecer que las personas morales a las que se les autorice un Programa IMMEX, están obligadas a:

- I. Realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en moneda nacional, o bien, facturar exportaciones, cuando menos por el 10% de su facturación total;
- II. Cumplir con lo establecido en el Programa que les fue autorizado;
- III. Tratándose de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción I del Decreto IMMEX, importar temporalmente al amparo del Programa IMMEX exclusivamente las mercancías que se clasifiquen en las fracciones arancelarias autorizadas en el mismo;

- IV. Destinar las mercancías importadas temporalmente al amparo de su Programa a los fines que les fueron autorizados;
- V. Retornar las mercancías en los plazos que corresponda conforme a lo establecido en la Ley Aduanera o en el propio Decreto IMMEX;
- VI. Mantener las mercancías que se hubieren importado temporalmente en el o los domicilios registrados en el Programa;
- VII. Solicitar a la Secretaría el registro, previo trámite ante el SAT, de lo siguiente:
 - a) De los cambios en los datos que haya manifestado en la solicitud para la aprobación del Programa, tales como la denominación o razón social, Registró Federal de Contribuyentes y del domicilio fiscal;
 - b) Del cambio del o de los domicilios registrados en el Programa para llevar a cabo sus operaciones y los de submanufactura de exportación, por lo menos con tres días hábiles de anticipación a aquél en que se efectúe el traslado de las mercancías importadas temporalmente al amparo del Programa al nuevo domicilio, y
 - c) De la suspensión de actividades, en un término que no excederá de diez días naturales contados a partir de la fecha en que suspendan sus operaciones.
- VIII. Proporcionar al SAT las coordenadas geográficas que corresponda a los cambios de domicilio fiscal y a sus domicilios en los que realicen las operaciones objeto del Programa, en los términos y condiciones que

establezca el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

En el caso de que las coordenadas geográficas no correspondan a lo señalado en el Programa o no se atienda la visita que para validar dichos datos se efectúe en su domicilio fiscal o en los domicilios registrados en los que realice sus operaciones el personal designado por el SAT, dichos domicilios, se considerarán como no localizados;

- IX. Llevar el control de inventarios automatizado con la información mínima a que se refiere el Anexo IV del presente Decreto, y
- X. Tratándose de la importación temporal de combustibles y lubricantes que se utilicen para llevar a cabo las operaciones de manufactura bajo el Programa, deberán tener un estricto control volumétrico y comprobar sus consumos.

El artículo 25 del Programa IMMEX señala que la empresa con Programa IMMEX deberá presentar un reporte anual de forma electrónica a la Secretaría de Economía, respecto del total de las ventas y de las exportaciones, correspondientes al ejercicio fiscal inmediato anterior, a más tardar el último día hábil del mes de mayo, conforme lo establezca la Secretaría mediante Acuerdo. Para la presentación de dicho reporte, la Secretaría realizará la verificación a que se refiere el artículo 29 del Decreto IMMEX.

Cuando dicho reporte no se presente dentro del plazo establecido en el párrafo anterior o no se cumpla con lo establecido en el artículo 11, fracción III del Decreto IMMEX, se suspenderá el beneficio de importar temporalmente las mercancías autorizadas en el Programa en tanto no se subsane esta omisión. En el caso que para el último día hábil del mes de agosto del año que corresponda, la

empresa no haya presentado dicho informe o no cumpla con los requisitos establecidos en el citado artículo 11, fracción III, el Programa IMMEX quedará cancelado definitivamente a partir del 1 de septiembre del año de que se trate.

Para los efectos del presente artículo, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación lo siguiente:

- I. Durante el mes de junio del año de que se trate, el nombre del titular y número de Programa suspendidos por la falta de presentación del reporte a que se refiere el párrafo primero del presente artículo, o por incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 11, fracción III del presente Decreto, y
- II. Durante el mes de septiembre del año de que se trate, el nombre del titular y número de Programa cancelado.

La presentación de este reporte no exime a los titulares del Programa de la obligación de conservar a disposición del SAT la documentación correspondiente al mismo, en los términos y por los plazos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Adicionalmente, la empresa con Programa deberá presentar la información que, para efectos estadísticos, se determine, en los términos que establezca la Secretaría mediante acuerdo.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, la Secretaría deberá considerar la información que requiera el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para su integración al Sistema Nacional Estadístico, así

como aquella que requiera cualquier otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o el Banco de México.

El artículo 26 del Decreto IMMEX indica que Las empresas a las que se les autorice un Programa deberán proporcionar a la Secretaría de Economía y al SAT la información que les soliciten y que esté relacionada con el programa autorizado. Asimismo, deberán dar las facilidades que requiera el personal de dichas autoridades, para que realicen los actos necesarios para verificar el cumplimiento del Programa.

Adicionalmente, la empresa con Programa IMMEX deberá poner a disposición y facilitar al agente aduanal al que le encomiende los trámites de sus operaciones de comercio exterior, la información y documentación respectiva que le permita al agente aduanal dar cumplimiento a sus obligaciones conforme a la Ley Aduanera, así como para asegurar que la empresa con Programa IMMEX cuenta con los documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones en materia aduanera y de comercio exterior.

3.8. Cancelación, suspensión y nulidad del programa IMMEX

El artículo 27 del Decreto IMMEX señala que es causal de cancelación del Programa IMMEX, el que la empresa se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. El incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en el Decreto IMMEX;
- II. El incumplimiento de cualquier obligación señalada en la autorización respectiva;

- III. Presente aviso de suspensión o cancelación de Registro Federal de Contribuyentes; o no hubiera presentado la declaración anual de los impuestos federales por los que se encuentre obligada o la misma se haya presentado en ceros, sin incluir el periodo preoperativo;
- IV. No realice operaciones de comercio exterior, en los últimos doce meses, excepto en los casos que establezca la Secretaría de Economía mediante Acuerdo;
- V. No sea localizada en su domicilio fiscal o en los domicilios registrados en el Programa para llevar a cabo las operaciones al amparo del mismo, o dichos domicilios estén en el supuesto de no localizados o inexistentes;
- VI. No lleve la contabilidad, registros, inventarios actualizados o medios de control a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras o los oculte, altere o destruya total o parcialmente;
- VII. No cuente con la documentación que ampare sus operaciones de comercio exterior; o su contabilidad o registros de sus operaciones de comercio exterior presenten inconsistencias con lo declarado para efectos de impuestos internos; o presente documentación falsa, alterada o con datos falsos; o se compruebe que la mercancía no ingresó físicamente al país de destino;
- VIII. No acredite la legal estancia o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera y el crédito fiscal determinado por el SAT sea mayor a \$400,000.00; o el valor de las mercancías por las cuales no se acredite la

legal estancia o tenencia, resulte superior al 5% del valor total de las mercancías importadas temporalmente en el semestre anterior.

Para los efectos del párrafo anterior se deberá considerar la cantidad que resulte menor de entre el crédito fiscal determinado por el SAT y el valor de las mercancías no acreditadas;

- IX. Cuando el SAT en el ejercicio de sus facultades de comprobación, determine que las mercancías importadas temporalmente al amparo de su Programa no se encuentren en los domicilios registrados;
- X. Se encuentre sujeta a un procedimiento administrativo de ejecución por algún crédito fiscal, de conformidad con el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, derivado del incumplimiento de sus obligaciones fiscales y/o aduaneras relacionadas con su Programa, y
- XI. Cuando el SAT determine que el nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalados en los pedimentos o facturas, sean falsos, inexistentes o no localizados.

Tratándose de los supuestos señalados en las fracciones III a XI del presente artículo, la Secretaría iniciará el procedimiento de cancelación a petición del SAT, en un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir del día en que la Secretaría de Economía reciba la solicitud del SAT con los elementos que le permitan motivar dicha actuación.

Para los supuestos previstos en las fracciones VIII, X, y XI del precepto en comentario, el SAT deberá haber emitido la resolución correspondiente para solicitar a la Secretaría de Economía el inicio del procedimiento de cancelación del

Programa IMMEX, la Secretaría de Economía deberá notificar al titular del mismo las causas que motivaron dicho procedimiento, suspendiéndose el beneficio de importar temporalmente las mercancías autorizadas en el Programa IMMEX, hasta en tanto la resolución emitida por el SAT quede firme. Cuando dicha resolución haya quedado firme, la Secretaría de Economía procederá a dictar la resolución de cancelación del Programa IMMEX. En el caso de que el titular del programa pague el crédito fiscal determinado por el SAT, podrá seguir realizando importaciones temporales.

En los demás supuestos, la Secretaría de Economía iniciará el procedimiento de cancelación del Programa IMMEX en un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir del día en que tenga conocimiento de la actualización de la causal de cancelación. En estos casos, para iniciar el procedimiento de cancelación, la Secretaría de Economía deberá notificar al titular del Programa IMMEX las causas que motivaron dicho procedimiento, suspendiéndose el beneficio de importar temporalmente las mercancías autorizadas en el Programa IMMEX hasta en tanto no se subsane la omisión correspondiente y se le concederá a dicho titular un plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación citada, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Cuando el titular del Programa IMMEX desvirtúe las causas que motivaron el procedimiento de cancelación, la Secretaría de Economía procederá a dictar la resolución que deje sin efectos la suspensión de operaciones, misma que será notificada en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del inicio del procedimiento de cancelación.

Si el titular del Programa IMMEX no ofrece las pruebas o no expone los alegatos que a su derecho considere necesarios, o bien, que éstos no desvirtúen

las causas que motivaron el procedimiento de cancelación, la Secretaría de Economía procederá a dictar la resolución de cancelación del Programa, la que será notificada dentro del plazo de cuatro meses a que se refiere el párrafo anterior, salvo cuando se trate de los supuestos que se refiere el tercer párrafo del presente artículo.

Las empresas a las que se cancele su Programa IMMEX por las causales a que se refieren las fracciones V, VI, VII y IX de este artículo, no podrán obtener otro Programa, ni los programas de Empresa de Comercio Exterior, de Empresa Altamente Exportadora, de Promoción Sectorial o cualquier otro programa de fomento a la exportación, por un plazo de cinco años a partir de la fecha en que se cancele el Programa respectivo.

Las empresas podrán solicitar a la Secretaría de Economía la cancelación de su Programa IMMEX, así como la suspensión temporal del beneficio de importar temporalmente las mercancías autorizadas en el mismo, en este último caso, deberá manifestar las circunstancias que dieron origen a dicha solicitud.

Sí durante la operación del Programa IMMEX y como resultado del ejercicio de facultades de comprobación o de verificación, el SAT o la Secretaría de Economía, respectivamente, determinan que la documentación presentada por la empresa para la autorización, modificación o ampliación resultara falsa o estuviera alterada, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto a la nulidad o anulabilidad de la resolución correspondiente.

El artículo 28 del Decreto IMMEX señala que cuando la Secretaría de Economía notifique la cancelación de un Programa IMMEX, la empresa deberá cambiar al régimen de importación definitiva o retornar en los términos de la Ley Aduanera las mercancías importadas temporalmente al amparo de su Programa

IMMEX, en un plazo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que le sea notificada dicha cancelación.

El SAT podrá autorizar, por una única vez, un plazo de hasta 180 días naturales para que cumplan con dicha obligación, siempre que se cumpla con lo establecido en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Finalmente, en el artículo 29 del Decreto IMMEX se establece que la Secretaría de Economía anualmente deberá verificar que las empresas con Programa cumplan con lo previsto en el artículo 11, fracción III del Decreto IMMEX.

Capítulo IV. Problemática derivada de la aplicación práctica del Decreto IMMEX

4.1. Obligación de elaboración, transformación o reparación de mercancías importadas temporalmente bajo el decreto IMMEX

En el artículo 108 de la Ley Aduanera se contempla a las importaciones temporales que serán objeto de elaboración, transformación o reparación, por lo tanto, se establece expresamente la necesidad de cambio substancial en la mercancía, por lo que automáticamente, si una empresa importa una mercancía temporalmente y no la transforma, entonces incumpliría con la finalidad del programa IMMEX, y peor aún, si no la llega a retornar, entonces se convertiría en un contrabando, contemplado en el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 102.- Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

I. Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.

II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

III. De importación o exportación prohibida.

...”

En este sentido, el programa IMMEX nos obliga a transformar la mercancía importada temporalmente en un plazo determinado, es decir, con el “permiso de la

autoridad”, pero sí nos pasamos del plazo, de manera automática ya entramos en el supuesto contemplado en el delito de contrabando.

4.2. Plazos y formas para retornar las mercancías al extranjero

El propio artículo 108 de la Ley Aduanera establece los plazos de retorno para las mercancías importadas temporalmente para elaboración, transformación y reparación en los siguientes supuestos:

“Artículo 108.

...

I. Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:

a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación.

b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.

c) Envases y empaques.

d) Etiquetas y folletos.

II. Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.

III. Por la vigencia del programa de maquila o de exportación, en los siguientes casos:

a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.

b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo.

c) Equipo para el desarrollo administrativo.

En los casos en que residentes en el país les enajenen productos a las maquiladoras y empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como a las empresas de comercio exterior que cuenten con registro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se considerarán efectuadas en importación temporal y perfeccionada la exportación definitiva de las mercancías del enajenante, siempre que se cuente con constancia de exportación.

Las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente de conformidad con este artículo deberán retornar al extranjero o destinarse a otro régimen aduanero en los plazos previstos. En caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.”

Analizando el último párrafo del artículo 108, en comentario, sí nos pasamos del plazo para retornar, que es de 18 meses, entonces “... se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país...”, por lo que nos podríamos hacer acreedores de multas, pero peor aún, ser señalados por haber cometido el delito de contrabando, que se castiga con pena punitiva de prisión.

4.3. Nacionalización de mercancías importadas temporalmente bajo el decreto IMMEX

Ahora bien, antes de que venza el plazo fatal para retornar las mercancías importadas temporalmente, existe la posibilidad de cambiar de régimen aduanero, es decir, podemos cambiar de una importación temporal a una importación definitiva, claro, cumpliendo con las barreras arancelarias y las barreras no arancelarias, así como de las formalidades del despacho aduanero de mercancías.

Pero, sí nos pasamos del plazo, ya no podríamos cambiar de régimen aduanero, porque ya entramos en el supuesto de presunción de contrabando.

4.4. El contrabando y la presunción de contrabando al no retornar las mercancías importadas bajo el amparo del decreto IMMEX

Después de analizar los puntos anteriores, ahora revisaremos que pasa cuando no retornamos una mercancía importada temporalmente bajo el decreto IMMEX, por lo que en el artículo 103 del Código Fiscal de la Federación se establece lo siguiente:

“Artículo 103.- Se presume cometido el delito de contrabando cuando:

...

XV. Se realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de la Ley Aduanera sin contar con programas de maquila o de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, de mercancías que no se encuentren amparadas en los programas autorizados; se importen como insumos mercancías que por sus características de producto terminado ya no sean susceptibles de ser sometidas a procesos de elaboración, transformación o reparación; se continúe importando temporalmente la mercancía prevista en un programa de maquila o de

exportación cuando éste ya no se encuentra vigente o cuando se continúe importando temporalmente la mercancía prevista en un programa de maquila o de exportación de una empresa que haya cambiado de denominación o razón social, se haya fusionado o escindido y se haya omitido presentar los avisos correspondientes en el Registro Federal de Contribuyentes y en la Secretaría de Economía.

XVI. Se transfiera la mercancía importada temporalmente por maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía a empresas que no cuenten con dichos programas, cuando la mercancía no se encuentre amparada en el programa de la empresa adquirente o se encuentre vencido su plazo de importación temporal.

XVII. No se acredite durante el plazo a que se refiere el artículo 108, fracción I de la Ley Aduanera que las mercancías importadas temporalmente por maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, fueron retornadas al extranjero, fueron transferidas, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso para su elaboración, transformación o reparación manifestado en su programa.

XVIII. Se omita realizar el retorno de la mercancía importada temporalmente al amparo del artículo 106 de la Ley Aduanera.

...”

Ahora bien, se presume dicho delito de contrabando cuando, bajo la fracción XVIII del mencionado artículo 103 del Código Fiscal de la Federación, una persona no retornó a tiempo la mercancía importada temporalmente, por lo que sí aun logra retornarla al extranjero, al haber excedido el tiempo, de manera automática cometió el delito, por lo que la Procuraduría Fiscal de la Federación

podría solicitar al Ministerio Público Federal que ejerza la acción penal y abrir un proceso penal a aquella persona que no retornó a tiempo la mercancía, y que a pesar de que el bien ya este fuera del país, aun así habrá cometido un delito de manera expresa.

4.5. Reporte anual de mercancías importadas temporalmente bajo el decreto IMMEX

Como se recordará en el artículo 25 del Decreto IMMEX se establece la obligación de entregar un reporte anual de las operaciones de importación que se realizaron bajo el amparo del programa IMMEX, a la Secretaría de Economía de manera electrónica, por lo que automáticamente saltaría a la vista aquella mercancía que se le venció el plazo de retorno de 18 meses, por lo que la Secretaría de Economía le avisaría al Servicio de Administración Tributaria y esta a su vez a la Procuraduría Fiscal de la Federación para que solicite al ministerio público federal la acción penal.

Como se puede observar, la persona que incumpla con la obligación de retorno de la mercancía, fácilmente se detectaría al presentar su informe anual a la Secretaría de Economía.

Sin embargo, el importador puede demostrar que la mercancía ya salió del territorio nacional, pero aun así podría ser perseguido, por lo que el decreto IMMEX es en sí un arma de dos filos, porque él no retorno a tiempo de las mercancías nos obliga a responder por el delito cometido.

4.6. Propuesta para el cumplimiento del IMMEX

Dice actualmente:

XVIII. Se omite realizar el retorno de la mercancía importada temporalmente al amparo del artículo 106 de la Ley Aduanera.

...

Se presume dicho delito de contrabando, cuando se venció el plazo para retornar las mercancías y una persona no retornó a tiempo la mercancía importada temporalmente, al haber excedido el tiempo, de manera automática cometió el delito, por lo que la Procuraduría Fiscal de la Federación podría solicitar al Ministerio Público Federal que ejerza la acción penal y abrir un proceso penal a aquella persona que no retornó a tiempo la mercancía, y que a pesar de que el bien ya este fuera del país, aun así habrá cometido un delito de manera expresa.

La propuesta radica en modificar el apartado mencionado puesto que las personas que retornaron las mercancías, aun en el supuesto de no haberlo hecho dentro del término señalado que es de 18 meses estarán en el supuesto de contrabando aun cuando las mercancías se encuentren fuera del país, se propone que se otorgue un plazo extraordinario para reportar las mercancías, siempre y cuando; se acredite que estas ya han sido retornadas.

Dice actualmente:

En el artículo 24 del Decreto IMMEX señala las obligaciones que genera este programa al establecer que las personas morales a las que se les autorice un Programa IMMEX, están obligadas a:

V. Retornar las mercancías en los plazos que corresponda conforme a lo establecido en la Ley Aduanera o en el propio Decreto IMMEX;

Las obligaciones que conlleva tener un programa IMMEX es retornar las mercancías en el plazo señalado, como se recordará en el artículo 25 del Decreto IMMEX se establece la obligación de entregar un reporte anual de las operaciones de importación que se realizaron bajo el amparo del programa IMMEX, a la Secretaría de Economía de manera electrónica, por lo que automáticamente saltaría a la vista aquella mercancía que se le venció el plazo de retorno de 18 meses.

Como se puede observar, la persona que incumpla con la obligación de retorno de la mercancía, fácilmente se detectaría al presentar su informe anual a la Secretaría de Economía, aun cuando la persona acredite que la mercancía se encuentra fuera del país se estará en el supuesto de contrabando y será sancionado.

Se propone un apartado “Bis” para el artículo 24 del decreto IMMEX donde se imponga una sanción meramente administrativa, la cual solo podrá ser por única vez; siempre que la persona acredite que la mercancía ha abandonado el país aun cuando no lo haya hecho en el tiempo estimado siempre que demuestre que la mercancía se encuentra fuera del país, de esta manera se evita y cae en el supuesto del delito de contrabando contemplado en el artículo 103 fracción XVIII del código fiscal de la federación, de esta forma la persona al incurrir y hacerse merecedor a la sanción administrativa habrá entendido que se debe reportar la mercancía al momento de ser retornada para los fines para la cual fue ingresada al país, y de esta manera estarán más atentos ya que si vuelven a incumplir en esta obligación se seguirá el delito de contrabando puesto que:

La persona que importe mercancía bajo los programas de “FOMENTO A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, MAQUILADORA Y DE SERVICIOS DE EXPORTACION (IMMEX)”, deberán retornar la mercancía en los plazos señalados en el actual decreto; al no hacerlo y haber agotado la opción planteada la Procuraduría Fiscal de la Federación tendrá un arma más fuerte para sancionar y

dar vista al Ministerio Público Federal que la empresa está incurriendo en el delito de contrabando de manera dolosa.

Conclusiones

1ª Conclusión

Existen diversas modalidades para ingresar mercancías al territorio nacional, dependiendo del régimen aduanero seleccionado.

2ª Conclusión

Existe la modalidad de importación temporal para elaboración, transformación o reparación, que permite introducir mercancías por un tiempo limitado y con una finalidad específica, por medio de programas de fomento a la exportación.

3ª Conclusión

Que los decretos PITEX y Maquila se unificaron en el Programa IMMEX que permite importar mercancías temporalmente bajo la autorización de la Secretaría de Economía.

4ª Conclusión

Existen plazos para retornar las mercancías que son importadas temporalmente, pero sí no retornan a tiempo estaremos ante un problema jurídico.

5ª Conclusión

El Código Fiscal de la Federación contempla como presunción de contrabando a aquella mercancía que se importó temporalmente y no se retornó bajo el plazo estipulado.

6ª Conclusión

Una vez que se nos venció el plazo para retornar la mercancía importada temporalmente, estaremos ante una presunción de contrabando, al no haber devuelto la mercancía a tiempo.

Bibliografía

ACOSTA ROCA, Felipe; *“Glosario de Comercio Exterior”*, 2ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.

ACOSTA ROCA, Felipe; *“Trámites y Documentos en Materia Aduanera”*, 3ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *“Derecho Aduanero”*. 14ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

IANNI, Octavio, *“Teorías de la globalización”*, 7ª edición, Siglo XXI Editores, México, 2006.

LEYVA GARCÍA, Eugenio Jaime; *“Importaciones y Exportaciones. Tratamiento Jurídico”*; 2ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004.

MERCADO, Salvador; *“Comercio Internacional II”*; 6ª edición, Editorial Limusa, México, 2004.

MOYOTL HERNÁNDEZ, Francisca; *“El Embargo Precautorio en Materia Aduanera”*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.

REBOLLEDO HERRERA, Óscar, *et al*; *“Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005

REYES DÍAZ – LEAL, Eduardo. *“Las Gerencias de Tráfico y Aduanas”*. Bufete Internacional de Intercambio, S.A. de C. V., México.

ROHDE PONCE, Andrés, *“Derecho Aduanero Mexicano. Fundamentos y Regulaciones de la Actividad Aduanera”*, Tomo I, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.

SAGAHON HERVERT, Homero; *“Manual Práctico de Comercio Exterior”*, 4ª Edición; Dofiscal Editores, México, 1996

SCHETTINO, Macario. *“Economía Contemporánea”*. Grupo Editorial Iberoamérica, México.

WITKER, Jorge; *“Derecho Tributario Aduanero”*, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.

WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura, *“Régimen Jurídico de Comercio Exterior”*, 3ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008.

Legislación

CRUZ BARNEY, Oscar; *“Ley de Comercio Exterior”*, 72ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

MARTINEZ PACHECO, Filiberto; *“Derecho de Comercio Exterior”*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

MANFFER PATIÑO, Ruperto; *“Régimen de Comercio Exterior”*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2009.

H. Congreso de la Unión; *“Compendio de Comercio Exterior 2009 Ejecutivo”*, 34ª Edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2009.

SILVA JUAREZ, Ernesto; *“Ley Aduanera Comentada”*, 1ª Edición, Editorial Publicaciones Administrativas y Contables Jurídicas PAC, México, 2008.

H. Congreso de la Unión; *“Ley Aduanera”*, 1ª Edición, Editorial Berbera Editores, México, 2005.

MORALES MARTINEZ, Rafael I; *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”*, 5ª Edición, Editorial Oxford University Press, México, 2009.

RECTORIA, Instituto de Investigaciones Jurídicas; *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”*, 1 Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.

Decreto *“PITEX Y MAQUILA”* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de Junio de 1998 y sus reformas del 13 de Octubre del 2003.

Decreto “*IMMEX*” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de Noviembre del 2006.

Decreto “*ECEX*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Abril de 1997.

Decreto “*DRAW BACK*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Mayo de 1995 y sus reformas del 29 de Diciembre del 2000.

Hemerografía

ABASCAL SHERWELL, Manuel; *“Efectos fiscales y aduaneros en el proceso de Maquila”*; Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 29, año 1999, México,

CARRILLO, Jorge, *et al.*, *“Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors”*, Revista Comercio Exterior, vol. 47, núm. 9, septiembre de 1997.

DENMAN, Catalina A., *“Salud y maquila: acotaciones del campo de investigación en vista de las contribuciones recientes”*, Revista Relaciones, primavera de 1998, vol. XIX.

WITKER, Jorge; *“Aspectos jurídicos de las empresas de comercio exterior”*, Revista de Derecho Privado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año 7, número 21, septiembre-diciembre 1996.

WITKER, Jorge; *“Los programas de importación temporal para producir artículos de exportación (PITEX)”*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año XXII, número 65, mayo-agosto, 1989.