

**DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES  
DE LA LEY ADUANERA**

Resultado de iniciativas formuladas por el Poder Ejecutivo y por algunos legisladores de diversas fracciones parlamentarias, el 30 de diciembre de 2002 se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera, el cual entró en vigor el 1° de enero de 2003, con las excepciones que en las propias disposiciones transitorias se establecen, y que aquí comentamos.

Cabe señalar que, tal como lo establece la Exposición de Motivos, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal tiene como propósito fundamental realizar ciertas adecuaciones al marco legal para fortalecer la seguridad nacional, derivado de los ataques terroristas de septiembre de 2001; además de afianzar el control en aduana para apoyar a la competencia en el mercado de bienes, así como para alcanzar mayores niveles de certeza jurídica y simplificación administrativa, a través del uso más extendido de los medios electrónicos actualmente disponibles.

Por su parte, la iniciativa presentada por representantes de diversos grupos parlamentarios tiene por objeto fortalecer los niveles de competitividad de la industria manufacturera establecida en México, principalmente de aquella cuyas operaciones se orientan hacia los mercados internacionales, abatiendo costos de logística y elevando la eficiencia en las operaciones aduanales.

Los comentarios aquí contenidos pueden no ser compartidos por las autoridades administrativas o judiciales, además de que no deberán considerarse como una asesoría profesional, siendo necesario analizar cada caso en particular.

Como en años anteriores, recordamos a nuestros lectores que las reformas a las leyes que comentamos, sus disposiciones transitorias y de vigencia temporal que las complementan, dejan sin efecto a todas aquellas disposiciones administrativas, resoluciones, autorizaciones o permisos, tanto de carácter general como particular, que se opongan a las disposiciones de las leyes reformadas. Asimismo, se derogan las

disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones, distintos de los establecidos en el Código Fiscal, Decretos Presidenciales, tratados internacionales y las leyes que establecen dichas contribuciones, así como los reglamentos de las mismas.

Por lo anterior, recomendamos que se analicen las disposiciones particulares o generales que les sean favorables, a fin de corroborar su vigencia.

En estos Tópicos Fiscales se comentan las disposiciones que consideramos más relevantes conforme al siguiente

## Í N D I C E

	<b>Página</b>
LEY ADUANERA	5
Disposiciones Generales	5
Mermas y desperdicios	5
Instalación de sistemas automatizados de control	5
Responsabilidad del Fisco Federal	5
Transporte de Pasajeros y Mercancías	6
Empresas transportistas	6
Arribo de mercancía a territorio nacional	6
Recintos	7
Recinto Fiscalizado	7
Obligaciones	7
Autorizaciones	8
Concesiones	8
Infracciones y sanciones	8
Recinto Fiscalizado Estratégico	9
Autorización	9
Obligaciones	10
Régimen aduanero	10
Autorización	10
Obligaciones	11

Características	11
Operación	12
Disposiciones comunes	13
Infracciones y sanciones	13
Entrada en vigor	13
Servicios de carga, descarga y maniobras	13
Empresas Certificadas	14
Beneficios	14
Generales	14
Específicos	14
Autorización	15
Control en Aduana	16
Despacho de mercancías	16
Datos de identificación individual	16
Pedimentos consolidados	16
Firma electrónica avanzada	16
Consultas sobre clasificación arancelaria	17
Momento de la importación	17
Revisión en origen	18
Obligaciones	18
Inscripción y renovación	19
Obligaciones de Comercio Exterior	19
Control de inventarios	19
Inscripción en Padrones Sectoriales	20
Regímenes Aduaneros	20
Exportaciones de Maquiladoras y Pitex	20
Importaciones temporales	20
Plazos de permanencia de activo fijo	20
Cambio de régimen	20
Facultades de las Autoridades	21
Facultades exclusivas	21
Revocación de concesiones y cancelación de autorizaciones	21

Embargo precautorio	22
Normas Oficiales Mexicanas	22
Dinero y documentos	22
Venta o devolución de mercancía	22
Retención de mercancías	23
Infracciones y Sanciones	23
Maquiladoras y Pitex	23
Presunción por destino de mercancías	23
Mercancías no amparadas en los programas	24

\* \* \* \* \*

## **LEY ADUANERA**

### **Disposiciones Generales**

#### **Mermas y desperdicios**

Se elevan al rango de ley los conceptos de mermas y desperdicios, mismos que anteriormente se encontraban contenidos en el Reglamento, otorgándose con ello mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.

Cabe señalar que el concepto de mermas permanece tal como está contenido en el Reglamento, pues se sigue definiendo como los efectos que se consumen o se pierden en el desarrollo de los procesos productivos y cuya integración al producto no pueda comprobarse.

Sin embargo, el concepto de desperdicios, definido en el Reglamento como los residuos de los bienes después del proceso al que sean sometidos, se amplía para también incluir:

- a) Los envases y materiales de empaque importados como un todo con las mercancías importadas temporalmente;
- b) Las mercancías rotas, desgastadas, obsoletas o inutilizables; y
- c) Las mercancías que no puedan ser utilizadas para el fin para el que fueron importadas temporalmente.

#### **Instalación de sistemas automatizados de control**

Con el objeto de implementar las medidas necesarias para mantener la seguridad y evitar el contrabando de mercancías, se establece la obligación para quienes operen o administren puertos de altura, aeropuertos internacionales o presten los servicios auxiliares de terminales ferroviarias de pasajeros o de carga, de adquirir, instalar, dar mantenimiento y poner a disposición de la autoridad aduanera, sistemas automatizados para el control de las entradas y salidas del recinto fiscal, de personas, mercancías y medios de transporte, así como los demás medios de control autorizados por las autoridades aduaneras.

#### **Responsabilidad del Fisco Federal**

Se precisa que el Fisco Federal será responsable por el valor de las mercancías depositadas ante la Aduana, no solo por su extravío, sino también cuando éstas se destruyan o inutilicen por causas imputables al propio Fisco, con lo que se brinda certeza a los particulares.

## **Transporte de Pasajeros y Mercancías**

Acorde con la intención de la reforma de aumentar la seguridad y el control en las aduanas, se establecen nuevas medidas aplicables para los sujetos que intervienen en el transporte de pasajeros y mercancías de comercio exterior.

### **Empresas transportistas**

Se establece que las empresas aéreas que transportaran pasajeros del extranjero a territorio nacional, debían entregar o transmitir a las autoridades aduaneras una lista con los nombres de dichos pasajeros.

Como parte de las medidas de seguridad implementadas en los puntos de entrada y salida de personas al/del territorio nacional, se amplía la referida obligación a las empresas marítimas y ferroviarias, y se precisa que ésta deberá cumplirse tratándose del transporte internacional de pasajeros, es decir, su transportación del extranjero a territorio nacional y viceversa.

Se establece que en adición a la información relativa a los pasajeros, las empresas aéreas, marítimas y ferroviarias deberán proporcionar al Servicio de Administración Tributaria (SAT) información relativa a la tripulación y los medios de transporte, transmitiéndola electrónicamente en los términos y plazos que establezcan las Reglas Generales.

La omisión en el cumplimiento de las referidas obligaciones se tipifica como una infracción relacionada con la obligación de presentar documentación y declaraciones, así como de la transmisión electrónica de la información, correspondiéndole una multa de \$40,000.00 a \$60,000.00, por cada pasajero, tripulante o medio de transporte por los que se omita transmitir la información, misma que podrá ser reducida en un 50%, en caso de que la transmisión electrónica sea extemporánea, incompleta o contenga información incorrecta. Con anterioridad a la reforma, se aplicaba una multa de \$1,083.00 a \$1,624.00 por cada aeronave que arribara a territorio nacional, omitiendo entregar la lista con los nombres de los pasajeros.

Resulta criticable el incremento excesivo que se establece para la multa antes señalada; considerando que aplica por cada pasajero, tripulante o medio de transporte por el que se omita transmitir la información.

Adicionalmente, resulta cuestionable que los actos directamente relacionados con la entrada de personas a territorio nacional y su salida del mismo, se estén regulando en la legislación aduanera, la cual específicamente regula la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen.

### **Arribo de mercancía a territorio nacional**

Con la finalidad de combatir el terrorismo se establece la obligación para las empresas porteadoras en general, los capitanes, pilotos, conductores y propietarios

de medios de transporte, de transmitir electrónicamente, tanto a la autoridad aduanera como a los recintos fiscalizados y a los consignatarios de la mercancía, la información relativa al arribo de la misma al país.

## **Recintos**

### **Recinto Fiscalizado**

De acuerdo con la Exposición de Motivos, la reforma tiene por objeto precisar las responsabilidades y derechos de los particulares en el manejo de mercancías en los recintos fiscalizados, así como establecer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad y vigilancia de las mercancías en dichos recintos.

### **Obligaciones**

Se precisa que los titulares de los recintos fiscalizados tienen las mismas obligaciones y derechos previstos en las disposiciones legales, con independencia de que hubiesen obtenido una concesión o una autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, resolviéndose así la inquietud que imperaba en el medio, respecto de diversas interpretaciones a que daban lugar las disposiciones normativas.

Con el objeto de incrementar la seguridad y vigilancia de las mercancías y las personas en los recintos fiscalizados, se establece como obligación la implementación de diversas medidas de control, dentro de las que se encuentra contar con cámaras de circuito cerrado. Esta obligación se deberá cumplir a más tardar el 30 de junio del presente año.

Se precisa que la transferencia de mercancías de comercio exterior de un almacén a otro y su desconsolidación, únicamente procederán cuando se cumplan los requisitos y controles que señale el SAT mediante Reglas Generales.

Adicionalmente, se establece la obligación de guardar absoluta reserva de la información relativa a las mercancías que se encuentran en depósito ante la aduana, pudiéndola proporcionar únicamente a la autoridad aduanera.

Cabe mencionar que las obligaciones antes referidas responden a la intención del ejecutivo de incrementar los medios de control en las aduanas, derivado de los convenios internacionales que ha suscrito México en materia de seguridad.

Por otra parte, se aclara que el plazo para otorgar el almacenamiento gratuito de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscalizados se computa en días hábiles, lo cual tiene por objeto otorgar al particular certeza jurídica respecto de dicho plazo, ya que anteriormente no se especificaba si se refería a días naturales o a días hábiles.

Con motivo de la reforma, la responsabilidad de los titulares de recintos fiscalizados respecto de créditos fiscales derivados de las mercancías de comercio

exterior que manejen en los mismos, se amplía para hacerlos responsables ante el Fisco Federal, no sólo por créditos fiscales derivados de mercancías extraviadas, sino también por el importe de los créditos fiscales correspondientes a las mercancías de comercio exterior que hubieren entregado sin cumplir con los requisitos que establece la ley, o cuando incurran en infracciones o delitos relacionados con la prestación de los servicios que tienen concesionados o autorizados; así como por el valor de dichas mercancías, tratándose de aquéllas embargadas o que hubieran causado abandono.

Consideramos que dicha medida responde a la intención de las autoridades de incrementar la seguridad y control en la operación de los recintos fiscalizados. Sin embargo, resulta criticable que se obligue a los titulares de dichos recintos a llevar a cabo actos de fiscalización propios de las autoridades aduaneras, cuando ni siquiera dichos actos estén relacionados propiamente con los servicios autorizados o concesionados.

### **Autorizaciones**

Hasta el año pasado, se preveía que los particulares que tuvieran el uso o goce de un inmueble colindante con un recinto fiscal o ubicado dentro o colindante con un recinto portuario, podían solicitar al SAT, autorización para prestar servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior.

A efecto de brindar mayor certeza a los particulares que cuenten con un inmueble de dicha naturaleza, se prevé que las referidas autorizaciones se otorgarán respecto de aduanas marítimas, fronterizas, interiores, de tráfico ferroviario o aéreo.

### **Concesiones**

Se elimina la obligación de los concesionarios de recintos fiscalizados de efectuar las obras de remoción o demolición de las instalaciones efectuadas en dichos recintos, que a juicio de la autoridad no sean de utilidad al término de la concesión.

Consideramos apropiado lo anterior, al eliminarse un gasto por obras que no iban a ser objeto de compensación alguna por parte del Estado.

### **Infracciones y sanciones**

Se prevén nuevos supuestos de infracción relacionados con las obligaciones establecidas a partir de este año para los titulares de concesiones o autorizaciones para prestar servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior.

Asimismo, se aumentan de forma considerable (al pasar del 50% al 100%) los montos de las multas aplicables a las infracciones que pueden cometer las personas que cuenten con las autorizaciones o concesiones para el manejo, control y seguridad de las mercancías en el recinto fiscal.

De conformidad con la Exposición de Motivos respectiva, lo anterior tiene por objeto lograr mayores niveles de seguridad y cumplimiento de las obligaciones que



se contemplan a partir de este año; sin embargo, resulta criticable que se busquen a través de la imposición de sanciones elevadas.

### **Recinto Fiscalizado Estratégico**

Acorde con la intención de la reforma de modernizar el sistema aduanero mexicano, así como de promover la inversión tanto nacional como extranjera en proyectos que otorguen ventajas competitivas a nuestro país, se incorpora esta figura que, de acuerdo con el Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, propiciará el crecimiento de importantes complejos industriales, comerciales y de servicios orientados a la actividad de comercio exterior, y en los que se cuente con mecanismos ágiles que permitan una mayor producción industrial, generando así derrama económica y empleos, además de incrementar la recaudación de impuestos.

Lo que se pretende con esta nueva figura, es la creación de corredores industriales enfocados al comercio exterior, en los cuales, quien cuente con autorización, podrá introducir en recintos fiscalizados estratégicos, por tiempo limitado y sin el pago de impuestos al comercio exterior ni cuotas compensatorias, mercancía extranjera, nacional o nacionalizada, con el objeto de que sea manejada, almacenada, custodiada, exhibida, vendida, distribuida, elaborada, transformada o reparada en los citados recintos.

Por otra parte, los recintos fiscalizados estratégicos constituyen inmuebles ubicados dentro o colindantes con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, que han sido habilitados a través de una autorización otorgada a quien tiene el uso o goce temporal del mismo, para recibir mercancía que se destine al referido régimen aduanero.

Es decir, por una parte, se prevé la posibilidad de que un particular que cuente con el uso o goce temporal de un inmueble que tenga la ubicación antes mencionada, se le otorgue la autorización para habilitar este último como recinto fiscalizado estratégico y lo administre, mientras que, por otra parte, se prevé un nuevo régimen aduanero a través del cual, quien cuenta con autorización, podrá destinar mercancía a los fines antes referidos mediante su introducción en un inmueble denominado recinto fiscalizado estratégico.

### **Autorización**

Las personas que pretendan acceder a la habilitación y autorización para administrar un recinto fiscalizado estratégico deberán cumplir los siguientes requisitos: (i) ser persona moral constituida de conformidad con las leyes mexicanas; (ii) acreditar solvencia económica, capacidad técnica, administrativa y financiera, tanto de la persona moral como de sus accionistas; (iii) estar al corriente en sus obligaciones fiscales, y (iv) cumplir con los requisitos que fije la autoridad mediante Reglas Generales.

A la solicitud de autorización se deberá anexar el programa de inversión, la documentación que acredite el legal uso o goce del inmueble y la que demuestre que el inmueble cumple con los requisitos de seguridad, control, vías de acceso y demás condiciones que determine la autoridad mediante Reglas Generales.

La autorización contará con una vigencia de hasta 20 años, prorrogable hasta por un plazo igual, siempre que la solicitud se presente durante los últimos dos años del periodo de la autorización y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento, así como las obligaciones que de ella derivan. En ningún caso dichos plazos podrán ser mayores a aquéllos en que el autorizado tenga el legal uso o goce del inmueble.

### **Obligaciones**

Las personas que obtengan la autorización de referencia tendrán las siguientes obligaciones: (i) administrar, supervisar, controlar, vigilar y otorgar la seguridad de los recintos fiscalizados estratégicos, sin perjuicio del ejercicio de facultades de la autoridad aduanera; (ii) poner a disposición de las autoridades aduaneras las instalaciones previamente autorizadas para el despacho de mercancías, así como cubrir los gastos que implique su mantenimiento y (iii) adquirir, instalar y poner a disposición de las autoridades el equipo necesario para agilizar el despacho aduanero y los sistemas automatizados para el control de mercancías, personas y vehículos en dicho recinto.

Las personas que obtengan la autorización antes referida no estarán sujetas al pago del aprovechamiento del 5% previsto para los que prestan los servicios de manejo, almacenaje y custodia en los recintos fiscalizados.

### **Régimen aduanero**

Como también quedó señalado, bajo este nuevo esquema podrá obtenerse autorización para la introducción por tiempo limitado de mercancía extranjera, nacional o nacionalizada, a recintos fiscalizados estratégicos, con el objeto de ser manejada, almacenada, custodiada, exhibida, vendida, distribuida, elaborada, transformada o reparada en los mismos.

### **Autorización**

Al igual que en el caso de las autorizaciones para acceder a la habilitación y autorización para administrar un recinto fiscalizado estratégico, antes comentadas, para obtener autorización para destinar mercancía a dicho régimen los solicitantes deberán ser: (i) personas morales constituidas de conformidad con las leyes mexicanas, distintas de las que cuenten con autorización para administrar el recinto fiscalizado estratégico; (ii) tener el uso o goce de inmuebles ubicados dentro de un recinto fiscalizado estratégico; (iii) acreditar solvencia económica, capacidad técnica, administrativa y financiera, tanto de la propia persona moral como de sus accionistas; (iv) estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y; (v) cumplir con los requisitos que se fijan por el SAT mediante Reglas Generales.

La autorización tendrá una vigencia de hasta 20 años, prorrogable hasta por un plazo igual, siempre que se solicite dentro de los 2 últimos años del primer plazo y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para el otorgamiento de la autorización, así como las obligaciones que derivan de esta última.

Se precisa que en ningún caso el plazo original o el de la prórroga, podrá ser mayor a aquél por el que el autorizado tenga el legal uso o goce del inmueble.

### **Obligaciones**

Los autorizados quedan obligados a: (i) adoptar las medidas necesarias y cumplir los lineamientos que determine el SAT mediante Reglas Generales, para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscalizado estratégico y las mercancías de comercio exterior; (ii) contar con sistemas que permitan el enlace y la transmisión automatizada de la información relativa a las mercancías, misma que deberá realizarse en los términos que señale el SAT mediante Reglas Generales; y (iii) cumplir con las obligaciones y responsabilidades que la ley asigna a las personas que cuentan con autorización o concesión para prestar servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías en depósito ante la aduana.

Los autorizados serán responsables directos del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias, junto con los accesorios y multas correspondientes, que deban cubrirse respecto de las mercancías que sean retiradas del recinto fiscalizado estratégico, sin cumplir con las obligaciones y formalidades que se señalan para este régimen, o cuando incurran en infracciones y delitos relacionados con la introducción, extracción, manejo, almacenaje o custodia de las mercancías; mientras que las personas que cuenten con autorización para administrar el recinto fiscalizado estratégico, serán responsables solidarios.

### **Características**

Las características que este régimen conlleva son:

a) No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, salvo en el caso de mercancías extranjeras que se destinen a un programa de diferimiento o devolución de aranceles, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de los cuales México es parte.

Al igual que las demás disposiciones relativas a los programas de diferimiento y devolución de aranceles, en el presente caso consideramos que la misma pretende que, cuando se introduzcan mercancías que se destinen al régimen de recinto fiscalizado estratégico para producir bienes que posteriormente se exporten a países con los que México tiene celebrado Tratados de Libre Comercio, se efectúe el pago de los impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias.

Sin embargo, no dejamos de reconocer que dada la ambigüedad en la redacción de la disposición, ésta podría prestarse a diversas interpretaciones.

b) Las mercancías no se sujetarán al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, ni a normas oficiales mexicanas, excepto las expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.

c) Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán las contribuciones y cuotas compensatorias.

d) Los desperdicios no retornados no causarán contribuciones, siempre y cuando se compruebe que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que establezca el SAT mediante Reglas Generales.

No obstante lo anterior, se precisa que los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación que retornen al extranjero, sí darán lugar, en su caso, al pago del impuesto general de exportación.

### **Operación**

Las mercancías de origen extranjero que se destinen a este régimen, podrán permanecer en recinto fiscalizado estratégico por un plazo de hasta 2 años, salvo los supuestos de: (i) maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo; (ii) 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 aquellos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes objeto de elaboración, transformación o reparación y otros vinculados con el proceso productivo; y (iii) equipo para el desarrollo administrativo, cuyo plazo de estancia en recinto fiscalizado estratégico no podrá ser mayor al previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta para su depreciación.

Las mercancías que se destinen a este régimen sólo podrán retirarse para importarse definitivamente si son de procedencia extranjera, cumpliendo con lo que determine el SAT mediante Reglas Generales; 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 del régimen; importarse temporalmente por Maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía; o destinarse al régimen de depósito fiscal.

Para destinar mercancía a este régimen, deberá tramitarse el pedimento respectivo o efectuar el registro a través de medios electrónicos que señale el SAT mediante Reglas Generales, determinando en ambos casos las cantidades que por concepto de contribuciones y cuotas compensatorias correspondan.

Conforme a lo anterior, una vez que se emitan las Reglas Generales por el SAT, se podrá saber en qué casos no deberá utilizarse pedimento.

La mercancía que se destine a este régimen podrá ser objeto de transferencia entre inmuebles ubicados dentro del mismo recinto fiscalizado estratégico, o a un distinto recinto fiscalizado estratégico, previo cumplimiento de las formalidades que establezca el SAT mediante Reglas Generales.

Cabe señalar que la operación bajo este régimen permite obtener beneficios en materia de deducción para efectos del impuesto sobre la renta, así como en materia del impuesto al valor agregado, por lo que sugerimos a nuestros lectores se remitan a nuestros Tópicos Fiscales 2003-1, en donde analizamos con mayor detalle estos temas.

## **Disposiciones comunes**

### **Infracciones y sanciones**

Se prevé como una infracción relacionada con el control, seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior, el que las personas autorizadas para administrar recintos fiscalizados estratégicos, así como los autorizados para destinar mercancías a este nuevo régimen, no cumplan con alguna de las obligaciones que se establezcan en la ley o en su propia autorización, sancionándose dicha conducta con multa de \$500,000.00 a \$1'000,000.00.

Asimismo, se agrega como infracción la conducta consistente en realizar cualquier diligencia o actuación dentro de los recintos fiscales o fiscalizados, sin autorización expresa de la autoridad aduanera, sancionándose con multa de \$1,000.00 a \$1,500.00, sin actualización.

### **Entrada en vigor**

Mediante disposición transitoria, se prevé la entrada en vigor de éste nuevo régimen, ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Desde nuestro punto de vista, este plazo atiende a la necesidad de que se elaboren las Reglas Generales que deberá emitir el SAT sobre la operación de ciertos aspectos del mismo, así como de su conocimiento por los interesados.

Destacan en la regulación de este nuevo régimen, las numerosas remisiones a las reglas que emita el SAT, por lo que con independencia de lo atractivo que pudiera parecer este nuevo esquema, el éxito de su funcionamiento dependerá en gran medida de las disposiciones que provengan de esta autoridad.

### **Servicios de carga, descarga y maniobras**

Se establece la posibilidad de autorizar a personas morales para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías dentro del recinto fiscal de la aduana.

Cabe señalar que mediante disposición transitoria, la autorización podrá solicitarse por los particulares interesados dentro de los 90 días siguientes a aquél en que el SAT publique los requisitos, condiciones y lineamientos para ello mediante Reglas Generales.

Esta medida abre la posibilidad para empresas del ramo de prestar dichos servicios en los recintos fiscales, anteriormente circunscritos exclusivamente a las autoridades aduaneras.

Es importante resaltar que la citada reforma es omisa sobre cuáles serán las obligaciones que tendrán que cumplir los particulares interesados en prestar los referidos servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías, ya que para ello remite a los lineamientos que establezca el SAT mediante Reglas Generales, pero su incumplimiento será sancionado con una multa de \$4,000.00 a \$5,500.00.

### **Empresas Certificadas**

Acertadamente se incorpora la figura de empresas certificadas creada recientemente por las autoridades fiscales a través de modificaciones a las Reglas Generales. Sin embargo, la incorporación legal presenta ciertas diferencias con los alcances y beneficios originalmente contemplados en las citadas Reglas.

#### **Beneficios**

##### **Generales**

Dentro las facilidades administrativas contempladas para dichas empresas, destacan las siguientes:

- a) Promover el despacho de mercancías ante cualquier aduana, independientemente de que el SAT señale aduanas específicas para tal efecto;
- b) Despacho a domicilio a la exportación de mercancías conforme a los lineamientos que establecerá el SAT;
- c) Agilización en el despacho aduanero de las mercancías, para lo cual la citada dependencia deberá adoptar las medidas respectivas;
- d) Considerar como desperdicios los materiales que, ya manufacturados en el país, sean rechazados por control de calidad o considerados obsoletos;
- e) Establecimiento de ciertos beneficios para la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos; y
- f) Beneficios relacionados con la rectificación de datos contenidos en pedimentos, reducción de multas y cumplimiento espontáneo de obligaciones derivadas del despacho aduanero.

##### **Específicos**

Por otra parte, se establece que las empresas certificadas podrán regularizar las mercancías que hubieran importado bajo el régimen temporal, cuando éstas excedan los plazos de permanencia en territorio nacional permitidos por la ley.

Lo anterior siempre que la empresa realice el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias aplicables, con actualización y recargos calculados a partir de

que las mercancías se hayan introducido a territorio nacional, y se enteren las multas aplicables.

Para tales supuestos, cabe destacar que el SAT determinará mediante Reglas Generales las mercancías que no podrán regularizarse bajo dicho procedimiento.

Aunado a ello, se establece que el procedimiento no podrá invocarse en los casos en que las mercancías que hayan excedido los plazos, sean detectadas por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación o cuando el contribuyente pretenda corregir dicha situación, una vez notificado de una orden de visita o requerimiento.

### **Autorización**

Se establece que podrán solicitar autorización para su inscripción en el registro de empresas certificadas, las personas morales constituidas de conformidad con la legislación mexicana que cumplan con lo siguiente:

- a) Se encuentren al corriente en sus obligaciones fiscales;
- b) Dictaminen sus estados financieros para efectos fiscales durante los últimos cinco años (en el caso de empresas de reciente creación, que los hayan dictaminado desde su ejercicio inicial);
- c) Demuestren cumplimiento de sus obligaciones aduaneras;
- d) Designen a los agentes o apoderados aduanales para realizar el despacho de mercancías; y
- e) Designen a las empresas transportistas que efectuarán el traslado de las mercancías de comercio exterior que importen.

Para efectos de obtener la autorización correspondiente, se dispone que los interesados deberán presentar su solicitud correspondiente, estableciéndose un plazo máximo de 30 días para que el SAT resuelva dicha solicitud, en el entendido de que transcurrido el citado plazo sin que se notifique la resolución respectiva, se entenderá que es favorable (afirmativa ficta).

No obstante lo anterior, cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en las Reglas Generales, el SAT estaba obligado a resolver las solicitudes que presentaran las Maquiladoras y Pitex en un plazo máximo de 40 días, transcurrido el cual, de no existir resolución, se entendería negativa (negativa ficta).

Por tanto, al incorporar los lineamientos de la autorización en ley, las autoridades fiscales deberán atenerse a los mismos para resolver las solicitudes que formulen las Maquiladoras y Pitex, y no a lo dispuesto en las Reglas Generales, por virtud del principio jurídico de jerarquía de las normas.

Cabe destacar que, de conformidad con la reforma, no procederá la autorización de una nueva inscripción ante el registro de empresas certificadas, cuando al solicitante se le haya cancelado su registro dentro de los cinco años anteriores.

## **Control en Aduana**

### **Despacho de mercancías**

#### **Datos de identificación individual**

Se eleva a rango de ley la disposición contenida en el Reglamento de la Ley Aduanera que exceptúa a las Maquiladoras y Pitex de identificar individualmente en el pedimento, factura, documento de embarque o en relación anexa, los componentes, insumos y artículos semiterminados contenidos en sus programas, que importen temporalmente.

A su vez, tal como se establecía en el Reglamento, se precisa que cuando se opte por cambiar el régimen de tales bienes a definitivo, dichas empresas deberán declarar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente.

#### **Pedimentos consolidados**

Con anterioridad a la reforma, de conformidad con el Reglamento quienes optaran por promover el despacho aduanero de mercancías mediante pedimento consolidado, únicamente debían presentar las facturas comerciales que ampararan las mercancías, anexando al pedimento el original de los documentos que comprobaran el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias que en cada caso correspondieran.

Relacionado con lo anterior, ahora se establece que tratándose de pedimentos consolidados, el SAT podrá solicitar adicionalmente que se acompañen al pedimento o a la factura respectiva, los documentos aduaneros requeridos conforme a los acuerdos internacionales suscritos por México, como pudieran ser entre otros, los certificados de origen para la aplicación de preferencias arancelarias.

Se establece una infracción específica sancionable con multa de \$2,000.00 a \$3,000.00, por no presentar la documentación precisada en el párrafo inmediato anterior, misma que podrá ser reducida en un 50% cuando la presentación sea extemporánea pero espontánea.

#### **Firma electrónica avanzada**

Aún cuando el despacho aduanero de las mercancías debe efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos, persiste el temor de que la clave o firma electrónica utilizada por los agentes aduanales, mandatarios autorizados y apoderados aduanales, sea susceptible de ser alterada por sujetos ajenos a la operación.



Con la finalidad de otorgar mayor seguridad jurídica a los actores que participan en el despacho aduanero, se precisa la utilización de la firma electrónica avanzada en sustitución de la clave electrónica confidencial.

Se otorga la posibilidad a los agentes aduanales, mandatarios autorizados o apoderados aduanales, de ofrecer pruebas en contrario, ante la presunción de que en las operaciones grabadas en los medios magnéticos en los que aparezca su firma electrónica avanzada y el código de valoración generado por la aduana, corresponda a ellos.

Con anterioridad a la reforma, no se admitía tal prueba en contrario, por lo que las responsabilidades fiscales, administrativas y penales existentes, se fincaban directamente y en todos los casos a los agentes o apoderados aduanales.

### **Consultas sobre clasificación arancelaria**

Se precisa que, previo a la resolución de consultas sobre clasificación arancelaria de mercancías, planteadas por importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, las autoridades aduaneras se encuentran obligadas a escuchar la opinión del Consejo de Clasificación Arancelaria, el cual estará integrado por los peritos que propongan las confederaciones, cámaras y asociaciones industriales e instituciones académicas y por representantes de la autoridad aduanera.

Consideramos adecuada esta reforma, ya que las autoridades aduaneras se allegarán de más elementos para la resolución de las consultas de clasificación arancelaria. Sin embargo, la opinión que emita el Consejo de Clasificación Arancelaria no será vinculante para la autoridad, en virtud de que la obligación de escuchar no implicará que las autoridades aduaneras deban resolver las consultas sobre clasificación arancelaria en los términos de la opinión que emita el Consejo.

Se señala que los dictámenes técnicos del Consejo de Clasificación Arancelaria en que se apoye el SAT para emitir sus resoluciones, se deberán publicar en el Diario Oficial dentro de los 30 días siguientes, como criterios de clasificación.

### **Momento de la importación**

En los casos en que se introduzcan mercancías a recinto fiscalizado para realizar operaciones adicionales al manejo, almacenaje y custodia de las mismas, se prevé que las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias y prohibiciones aplicables, serán las que rijan al momento en que se presenten ante las autoridades aduaneras para su despacho.

Lo anterior será aplicable cuando una persona moral autorizada para operar un recinto fiscalizado cuente con “instalaciones especiales” para llevar a cabo “operaciones adicionales” al manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior en dicho recinto.

No obstante ello, tratándose de regulaciones y restricciones no arancelarias en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional, la fecha de referencia para determinar dichos conceptos será aquella en que las mercancías se introduzcan a territorio nacional.

Sobre el particular, resulta criticable que no se defina con precisión qué deberá entenderse por “instalaciones especiales” con que deberán contar los recintos, ni por las “operaciones adicionales” que se deberán efectuar en los mismos para considerar que se está en presencia de este supuesto.

Más aún, si bien pareciera que la intención de la reforma está relacionada con la creación del nuevo régimen de recintos fiscalizados estratégicos, destaca la ambigüedad de los términos empleados, al referirse a “operaciones adicionales al manejo, almacenaje y custodia de mercancías”, pudiendo ser las de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado; las que se lleven a cabo en recintos fiscalizados estratégicos; o las que sean específicamente autorizadas por las autoridades aduaneras, de conformidad con sus atribuciones.

En este orden de ideas, consideramos que la disposición podría contener vicios de inconstitucionalidad, al contravenir las garantías de legalidad y equidad tributarias, pues no es clara en sus definiciones, además de que establece un momento distinto para la determinación de diversos conceptos que integran la base gravable de los impuestos a pagar por la importación, para situaciones que no necesariamente pudieran ser distintas.

## **Revisión en origen**

### **Obligaciones**

Se incorpora la obligación prevista en el Reglamento para las empresas autorizadas que realicen el despacho de mercancías mediante el procedimiento de revisión en origen, consistente en registrar a los agentes o apoderados aduanales que promuevan el despacho en nombre de dichas empresas ante el SAT, así como a las empresas transportistas designadas por dichas empresas autorizadas.

Entre los beneficios que dicho registro prevé, se incorporan varios supuestos bajo los cuales los importadores autorizados para realizar el despacho de mercancías al amparo del procedimiento de revisión en origen podrán rectificar por conducto de su apoderado o agente aduanal ciertos datos inexactos que se declaren, siempre que dicha rectificación se realice dentro del plazo previsto en el Reglamento.

Los campos susceptibles de rectificación son el número de secuencia de la fracción en el pedimento; la fracción arancelaria; la clave de la unidad de medida de comercialización señalada en la factura; la cantidad de mercancía conforme a la unidad de medida; la clave correspondiente a la unidad de medida conforme a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación; la cantidad correspondiente conforme a la citada Tarifa; la descripción de mercancías; el importe de

precio unitario y demás datos de identificación individual de las mercancías que se importen.

### **Inscripción y renovación**

Se modifican los términos para la autorización del registro para importar bajo el procedimiento de revisión en origen, estableciéndose que el mismo podrá renovarse anualmente, siempre que se presente el aviso correspondiente 30 días antes de que expire la vigencia de dicha autorización y se acredite que la empresa se encuentra cumpliendo con los requisitos para su autorización inicial.

Por otro lado, se dispone que no procederá la autorización de una nueva inscripción ante el registro para importar bajo el procedimiento de revisión en origen, cuando al solicitante se le haya suspendido previamente en dicho registro en tres ocasiones.

### **Obligaciones de Comercio Exterior**

#### **Control de inventarios**

Se precisa que todos los importadores de mercancías a territorio nacional estarán obligados a mantener sistemas de control de inventarios en forma automatizada, con información actualizada, mismos que deberán estar a disposición de las autoridades aduaneras.

Con ello se hace extensiva a todos los importadores la obligación de llevar dicho sistema de manera automatizada, obligación que sólo estaba prevista para empresas Maquiladoras, Pitex, importadores bajo el régimen de depósito fiscal e importadores con autorización para elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que la disposición reformada excluye la referencia a los lineamientos que ha emitido la Secretaría de Hacienda mediante Reglas Generales, en relación con los requisitos mínimos que deberán reunir dichos sistemas tratándose de Maquiladoras, Pitex y Empresas de Comercio Exterior (Ecex).

Cabe destacar que, según la Exposición de Motivos, la reforma en comento tiene por objeto eliminar la obligación de cumplir con los requisitos mínimos para sus sistemas de control de inventarios establecidos en el Anexo respectivo de las Reglas Generales, por su dificultad y control excesivo, por lo que consideramos acertada la medida.

Es importante destacar que los sistemas de control de inventarios deberán estar a disposición de la autoridad aduanera, por lo que los importadores que no mantengan sus controles de inventarios de manera automatizada o no los tengan a disposición de la autoridad aduanera, podrán estar sujetos a la imposición de una multa

que oscilará entre \$10,000.00 y \$20,000.00, cantidades que también fueron objeto de una reducción importante.

### **Inscripción en Padrones Sectoriales**

Se incorpora la obligación de registro en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos para los contribuyentes que realicen importaciones de mercancías a que se hace referencia en las Reglas Generales, otorgándose certidumbre jurídica a quienes están sujetos al cumplimiento de dicha obligación.

## **Regímenes Aduaneros**

### **Exportaciones de Maquiladoras y Pitex**

Se establece que las Maquiladoras o Pitex podrán retornar a territorio nacional las mercancías producidas al amparo de sus programas respectivos que hubieran sido rechazadas por las autoridades del país de destino, o por el comprador, cuando éstas hayan resultado defectuosas o distintas a la especificaciones requeridas.

Para efectos de lo anterior, la Maquiladora o Pitex que reciba las mercancías bajo estos supuestos y desee realizar el cambio de régimen correspondiente a importación definitiva, deberá enterar el impuesto general de importación aplicable a los insumos extranjeros incorporados a las mismas que originalmente se importaron al amparo del programa respectivo.

### **Importaciones temporales**

#### **Plazos de permanencia de activo fijo**

Se modifica el plazo de permanencia a que deberán sujetarse las importaciones temporales de maquinaria, equipo, herramientas, refacciones, instrumentos, moldes y los demás activos fijos señalados, estableciéndose que éstos podrán permanecer en territorio nacional por el plazo en que el programa de Maquila o Pitex autorizado continúe vigente.

Consideramos acertado que se permita a las Maquiladoras y Pitex mantener en territorio nacional los activos fijos que importen temporalmente durante el plazo en que se encuentren vigentes sus programas respectivos, si tomamos en consideración que desde el 2001 dichas importaciones temporales se encuentran sujetas al pago del impuesto general de importación y cuotas compensatorias, disminuyéndose además la carga administrativa que representaba controlar la permanencia de los bienes en el país por 5 años o por el plazo de depreciación para efectos del impuesto sobre la renta.

#### **Cambio de régimen**

Se modifica la mecánica para cambiar de régimen las importaciones temporales de mercancías para procesarse al amparo de un programa de Maquila o

Pitex, eliminándose la obligación de pagar las cantidades equivalentes a recargos que se causaran a partir de la importación temporal de dichas mercancías.

Dicha reforma resulta acertada, ya que la exigibilidad prevista para que el contribuyente enterara cantidades “equivalentes a recargos” resultaba constitucionalmente cuestionable.

Por otro lado, se establece la posibilidad de que las Maquiladoras y Pitex puedan transferir los desperdicios generados de sus procesos productivos a otras empresas en tales programas que a su vez vayan a procesarlos o retornarlos al extranjero, siempre que dichas transferencias se documenten con pedimentos virtuales.

Cabe destacar que las Reglas Generales ya permitían las transferencias de desperdicios mediante operaciones virtuales. Sin embargo, dichas transferencias se encontraban limitadas a Maquiladoras de servicios que se encuentren autorizadas, para realizar ciertas actividades (reciclaje, confinamiento, etc).

## **Facultades de las Autoridades**

### **Facultades exclusivas**

Se precisa que las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.

Por su parte, también se precisa que son facultades exclusivas de la Secretaría de Hacienda: (i) ejercer el control y vigilancia sobre la entrada de mercancías y personas en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados; (ii) inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados; y (iii) verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, se incorpora como facultad expresa de la Secretaría de Hacienda el promover la enajenación para la exportación de las mercancías que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal, mediante licitaciones internacionales.

### **Revocación de concesiones y cancelación de autorizaciones**

Se precisa que la facultad de revocar las concesiones o cancelar las autorizaciones previstas en la ley, corresponde al SAT.

Cabe precisar que dicha facultad de cancelar, también aplicará respecto de las autorizaciones que otorgue el SAT tanto para operar y administrar un recinto fiscalizado estratégico, como para destinar mercancía al régimen de recinto fiscalizado estratégico.

Con la finalidad de no afectar la operación aduanera o de comercio exterior del país, acertadamente se faculta a la autoridad aduanera para levantar provisionalmente la suspensión de operaciones del concesionario o autorizado, hasta en tanto no se adopten las medidas necesarias tendientes a evitar dicha afectación.

## **Embargo precautorio**

### **Normas Oficiales Mexicanas**

No obstante que el año pasado acertadamente se había excluido como causal de embargo precautorio, el no acreditar en la importación de mercancía el cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, se retrocede en este aspecto al disponer ahora que dicho embargo procederá cuando el incumplimiento a las citadas normas se detecte en el ejercicio de una visita domiciliaria o verificación de mercancía en transporte.

### **Dinero y documentos**

Se incorpora la facultad de la Secretaría de Hacienda para practicar el embargo precautorio en los términos del Código Fiscal, de cantidades en efectivo u otros documentos por cobrar, en monto superior a \$10,000.00 dólares de los Estados Unidos de América, y no se hayan declarado en la entrada o salida del territorio nacional.

Consideramos cuestionable lo anterior, dado que ni la ley ni el propio Código Fiscal contemplan, de manera expresa, un supuesto específico de causal de embargo precautorio relacionado con la omisión de declarar cantidades en efectivo u otros documentos por cobrar en cantidades determinadas, en la entrada o salida del territorio nacional, lo que podría llevar a que sea inaplicable la medida o sea combatida por falta de fundamentación y motivación.

### **Venta o devolución de mercancía**

Tratándose de la venta de mercancía perecedera, de fácil descomposición o deterioro, animales vivos o de automóviles y camiones, objeto de embargo precautorio, cuya legal estancia o tenencia en el país no se hubiere acreditado en los plazos fijados en la propia ley, se prevé únicamente que el producto se deberá invertir en CETES, suprimiéndose la obligación de que sea a la tasa de rendimientos más alta.

Cuando exista resolución que ordene la devolución de la mercancía y ello sea imposible, por haberse donado, destruido, asignado o vendido, se precisa que el SAT deberá considerar para el pago, el valor determinado en la clasificación arancelaria, cotización o avalúo practicado por la autoridad aduanera con motivo del procedimiento administrativo en materia aduanera, debiendo actualizarse el monto respectivo hasta que se dicte resolución.

Si bien estimamos que es positivo el que se clarifique la forma en que deberá calcularse el valor de la mercancía, resulta criticable que el valor que servirá de base para el pago al contribuyente, sea aquél que hubiere determinado la propia

autoridad en el procedimiento administrativo en materia aduanera, y no, por ejemplo, el que se determine con base en dictámenes de peritos valuadores.

En caso de que el particular obtenga una resolución firme en un medio de defensa, que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía o, en su caso, declare la nulidad de la resolución que determinó que cierta mercancía pase a propiedad del Fisco Federal, se precisa que se contará con un plazo perentorio de 2 años para solicitar al SAT, la devolución o el pago del valor de la mercancía.

### **Retención de mercancías**

Se precisa que sólo procederá la retención de mercancías con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, cuando no se compruebe el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía; no se demuestre el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana de información comercial; o no se garanticen o paguen los daños causados en el recinto fiscal por algún medio de transporte.

Tratándose de daños ocasionados a los recintos fiscales con medios de transporte, si bien se suprimió el embargo precautorio de dichos medios para garantizar el pago de la multa correspondiente, ahora se prevé la posibilidad de retenerlos.

En el caso de que se lleve a cabo la retención, acertadamente se prevé el levantamiento de un acta, misma que deberá fundar y motivar la retención y señalar que el interesado cuenta, según sea el caso, con 15 días para presentar el documento en que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía, o 30 días para dar cumplimiento a la Norma Oficial Mexicana de información comercial, o se garanticen o paguen los daños causados al recinto fiscal; bajo apercibimiento que de no hacerlo, la mercancía o el medio de transporte pasará a propiedad del Fisco.

Los plazos antes referidos se computarán a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acta.

## **Infracciones y Sanciones**

### **Maquiladoras y Pitex**

#### **Presunción por destino de mercancías**

Se incorpora un supuesto bajo el cual se presumirá cometida la infracción relacionada con la importación y exportación de mercancías, en caso de que las Maquiladoras y Pitex no demuestren que, dentro del plazo de 18 meses establecido, sus insumos importados temporalmente fueron: (i) retornados al extranjero; (ii) destinados a otro régimen aduanero; o (iii) se encuentran dentro del domicilio señalado para llevar a cabo su elaboración transformación o reparación.

Sin embargo, llama la atención que, si bien se prevé como una presunción en la comisión de una infracción, no exista una sanción específica al efecto, lo cual es criticable dada la falta de una correcta técnica legislativa.

### **Mercancías no amparadas en los programas**

Se reduce la multa prevista para las importaciones temporales efectuadas por Maquiladoras o Pitex, de mercancía que no se encuentre amparada en su programa, al pasar del rango del 100% al 130% del valor de las mercancías, al de 70% a 100% de dicho valor.

\* \* \* \* \*