

MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE RESIDUOS PELIGROSOS. PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE ADECUACIONES AL MARCO NORMATIVO.

I. INTRODUCCIÓN.

Teniendo en cuenta que si los traslados transfronterizos de residuos peligrosos entre las Partes, se llevaran a cabo de manera ilegal y por lo tanto sin la supervisión y el control de las autoridades competentes, o si la gestión inadecuada puede poner en peligro la salud pública, la propiedad y el medio ambiente, particularmente en la zona fronteriza de los Estados Unidos y México; y reconociendo que la estrecha relación comercial y la extensa frontera en común entre las Partes hace necesaria la cooperación respecto a los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, sin afectar el comercio de bienes y servicios, el 12 de noviembre de 1986, en Washington, D.C., el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, firmaron el Anexo III del Convenio de La Paz.¹

Tales consideraciones son relevantes pues equivalen a decir que los compromisos que México adquiere al constituirse como Parte de Convenios Internacionales sobre movimientos transfronterizos (importación, exportación) de sustancias, materiales y/o residuos peligrosos, buscan regular dichos movimientos transfronterizos a fin de proteger el medio ambiente, pero sin afectar las actividades de comercio.

Desde 1986, además del Anexo III del Convenio de La Paz, nuestro país es Parte de diversos acuerdos en la materia, por ejemplo: el Convenio de Basilea² o las Decisiones de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE).³

Sin embargo, el avance en la legislación nacional en este tema ha sido lento; prueba de ello es que la peculiar figura del retorno de residuos peligrosos

que se establece en el Artículo XI del referido Anexo III del Convenio de La Paz, no se incluyó en la legislación nacional sino hasta 2003, cuando se publica la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (“LGPGIR”).⁴

No se desconoce la existencia de casos en los que la disposición de residuos peligrosos abandonados se

¹ Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, signado el 14 de agosto de 1983 en La Paz, Baja California. Considerando que tratándose de convenios internacionales, estos adquieren el nombre del lugar donde se firman, el Convenio en comento es mejor conocido como “Acuerdo de La Paz”. El párrafo introductorio menciona dos de las ocho consideraciones apuntadas como preámbulo del Anexo III del Convenio de La Paz, oficialmente titulado: “Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y sustancias peligrosas.”

² Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios del 22 de marzo de 1989 (en vigor: 5 de mayo de 1992). Se basa en el principio del consentimiento previo informado, no permite exportar residuos a países miembros que prohíban la importación de esos residuos, ni tampoco la importación de residuos si no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional.

³ En la Decisión C (92) 39/ Final, se establece un sistema de control para los movimientos transfronterizos de residuos destinados a operaciones de recuperación. C(2002) 107 (final), desaparece el listado rojo y establece el procedimiento de control ámbar y verde. Se reconocen como residuos sujetos al procedimiento ámbar los listados en los Anexos II y VII del Convenio de Basilea. C(83)18, un país miembro de la OCDE debe proveer información adecuada y oportuna. C(86)64, prohíbe la exportación de desechos peligrosos hacia países no miembros de la OCDE, excepto cuando existan normas igual de estrictas que aquellas de los países miembros o cuando exista la infraestructura receptora apropiada para el tipo de residuo. C(87)2/ Final, se instruye a proteger al ambiente mediante la regulación y control de los bifenilos policlorados.

⁴ Se tiene conocimiento de que —después de la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos (1988)— la Secretaría del ramo, eventualmente público en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) el modelo de guías ecológicas y procedimiento para retorno de residuos peligrosos a su país de origen, sin embargo dicha figura no formaba parte de alguna ley nacional.

Por
José Luis
Rendón
Torres



Abogado asociado en la oficina en Ciudad Juárez, Chihuahua, de Lexcorp Abogados. Secretario de la Red Integral de Manejo Ambiental de Residuos para el Desarrollo Sustentable, A.C. (“REMEXMAR JUAREZ”). Miembro del Comité Ambiental de la Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez, A.C. (“AMAC”).

paga con dinero del erario público⁵, ya sea porque los residuos fueron retornados por el país receptor debido a que fueron exportados usando fracciones arancelarias distintas, o bien porque se hicieron transferencias virtuales con las que se dificulta el rastreo de los residuos y –sobre todo– de los responsables de su manejo y disposición. No obstante, ello no debiera ser causa para que las autoridades excedan el límite de sus facultades legales y realicen requerimientos de autorizaciones, registros de verificación o inspecciones a sujetos que no están obligados en casos concretos. Por el contrario, en aras de proteger al medio ambiente, pero sin fracturar las actividades de comercio de bienes y servicios, es necesario que las autoridades competentes revisen el marco jurídico aplicable a los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, a fin de actualizarlo y complementarlo, lo cual haría el ejercicio de sus funciones más eficaz y eficiente.

En tales movimientos convergen la legislación ambiental y la legislación aduanera, mismas que frecuentemente confrontan definiciones, interpretaciones y consecuentemente, derechos y obligaciones. El tema requiere –sin duda– de un estudio profundo que no intentaremos agotar en las siguientes líneas, por lo que solo nos permitiremos apuntar algunos comentarios sobre situaciones que consideramos requieren resolverse con la inmediatez que sea posible.

II. PROCEDIMIENTO GENERAL PARA EL MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE RESIDUOS PELIGROSOS.

Los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos en México son regulados por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (“**LGPGIR**”) y su Reglamento (“**R-LGPGIR**”). Sin perjuicio del cumplimiento de las formalidades en materia aduanera y de las autorizaciones que corresponda otorgar a otras dependencias gubernamentales, para la importación y exportación de residuos peligrosos se requiere de la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“**SEMARNAT**”). Dicha Secretaría está facultada para intervenir, en coordinación con las autoridades aduaneras, en los recintos fiscales y fiscalizados, puertos marítimos y aéreos, terminales ferroviarias y, en general, en cualquier parte del territorio nacional, con el objeto de controlar los residuos peligrosos importados o a exportarse, así como para dictar y aplicar las medidas de seguridad que correspondan, tendentes a evitar la contaminación del ambiente y el deterioro de los ecosistemas.⁶

En la importación, exportación o retorno de residuos peligrosos, debe atenderse a la clasificación y codificación de dichos residuos, cuya introducción o salida del territorio nacional está sujeta a regulación de las autoridades ambientales. El movimiento transfronterizo de los residuos peligrosos requiere de la exhibición, entre otros, de la correspondiente autorización expedida por la **SEMARNAT** o bien, del aviso de retorno presentado ante dicha Secretaría. La verificación de dicho movimiento corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“**PROFEPA**”), en términos de los artículos 6, 8 y 10 del *Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, publicado en el Diario

Oficial de la Federación (“**DOF**”) el 30 de junio de 2007, y el diverso que lo modifica publicado en el **DOF** el 27 de agosto de 2010.

Conviene aclarar que aún cuando la perspectiva aduanera los movimientos transfronterizos de residuos son dos (importación y exportación), la legislación ambiental contempla la importación, la exportación y crea una figura denominada retorno de residuos peligrosos, la cual se revisa más adelante. Esto es importante en razón de que para efectos aduanales la documentación implícita en un retorno de residuos peligrosos alude a la exportación; sin embargo, el retorno es una figura particularmente regula y distinta a la exportación.

II.1. Disposiciones comunes aplicables al trámite de importación o exportación de residuos peligrosos.

El trámite a seguir para la obtención de la autorización por parte de la **SEMARNAT**, así como de la formulación de los avisos correspondientes, escapan del objetivo de este artículo. No obstante, se apuntan como aspectos relevantes los siguientes:

- Deberán tomarse en cuenta los convenios internacionales en la materia de los que México sea parte, así como las disposiciones legales aplicables en los países a los que se exporten o retornen los residuos peligrosos.⁷
- Deberá precisarse: (i) los datos e identificación de los generadores de residuos peligrosos; (ii) datos e identificación de los importadores de residuos peligrosos; (iii) datos e identificación de los exportadores de residuos peligrosos; (iv) denominación, características físicas y composición química de los residuos peligrosos y lugares de su ubicación; (v) peligrosidad del residuo; (vi) las aduanas mexicanas de salida o entrada y, (vii) información sobre manejo y embarque los residuos peligrosos.

III. PROCEDIMIENTO GENERAL PARA EL RETORNO DE RESIDUOS PELIGROSOS GENERADOS EN MÉXICO.

En razón de los beneficios que brindan los programas de maquila a las empresas que cuentan con los mismos (“**Empresas IMMEX**”)⁸, cada vez es más frecuente el que a nuestro país se internen bajo el régimen de importación temporal productos, equipos, maquinaria o insumos de todo tipo, para ser ensamblados, manufacturados, reciclados, reprocesados, generándose de dichos procesos diversos residuos peligrosos, mismos que conforme al marco legal regulatorio vigente en México, deben retornarse al país de origen, en los plazos fijados en la autorización de importación temporal o, en su defecto, dentro

⁵ Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Aduanera, causan tácitamente abandono a favor del fisco federal las mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, que no sean retiradas en un plazo no mayor a tres días, consecuentemente la disposición de los residuos abandonados se paga con el erario del Fisco Federal.

⁶ Artículo 107 del R-LGPGIR.

⁷ Artículo 89 de la LGPGIR y Autorización para el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos y otros residuos previstos en tratados internacionales. Publicado en el **DOF** en fecha 15 de abril de 2011.

⁸ Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado en el **DOF** el 1 de noviembre de 2006.

de un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su generación.⁹

La Industria Maquiladora que utiliza insumos sujetos al régimen de importación temporal para producir mercancías de exportación, están obligadas a informar a la **SEMARNAT** acerca de los materiales importados, señalando su volumen y características de peligrosidad, así como sobre los volúmenes y características de los residuos peligrosos que se generen a partir de sus procesos.¹⁰

Cuando los residuos peligrosos generados de sus procesos no sean reciclables, deberán ser retornados al país de origen, notificando a la **SEMARNAT**, mediante aviso, el tipo, volumen y destino de los residuos peligrosos retornados. Cuando los residuos peligrosos generados sí sean reciclables, éstos podrán ser reciclados dentro de las propias instalaciones en donde se generan o a través de empresas de servicios autorizadas. En este caso, el generador deberá registrarse ante la **SEMARNAT** y sujetarse a las disposiciones aplicables.¹¹

III.1 El Sistema Integral de Rastreo de Residuos Peligrosos.

El artículo 88 de la LGPGIR dispone que la **SEMARNAT** debe establecer un sistema de rastreo de residuos peligrosos en el cual se llevará un registro de las autorizaciones otorgadas para la importación y exportación de residuos. La intención es que dicho registro sirva de base para que en cada caso se notifiquen los movimientos transfronterizos a los países de origen o destino de esos residuos, de conformidad con los convenios internacionales de los que México sea parte. Así mismo, el artículo 88 citado dispone que la información contenida en el sistema de rastreo correspondiente debe integrarse al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

El Sistema Integral de Rastreo de Residuos Peligrosos (“**SIRREP**”), es un instrumento de información electrónica (programa computacional) desarrollado por la **SEMARNAT**, con el propósito de monitorear y tener mejor control de los movimientos transfronterizos derivado del retorno de residuos peligrosos a su país de origen.

El **SIRREP** registra la información y genera el archivo electrónico de los siguientes cinco (5) trámites:

- Aviso de materiales importados sujetos a régimen temporal (SEMARNAT-07-021-A);
- Aviso de retorno de residuos peligrosos (SEMARNAT-07-021-B);
- Avisos subsecuentes (SEMARNAT-07-021-C);
- Aviso de reciclaje de residuos peligrosos no retornados (SEMARNAT-07-021-D); y
- Reporte del retorno de residuos peligrosos (SEMARNAT-07-030-B).

III.2 Procedimiento para el Retorno de Residuos Peligrosos.

III.2.a. Aviso de Materiales Importados Sujetos a Régimen Temporal.



Como ya fue comentado, la Industria Maquiladora que utiliza insumos sujetos al régimen de importación temporal para producir mercancías de exportación, está obligada a informar a la **SEMARNAT** acerca de los materiales importados, señalando su volumen y características de peligrosidad, así como sobre los volúmenes y características de los residuos peligrosos que se generen a partir de ellos.¹² Para el cumplimiento de esta obligación debe realizarse el trámite SEMARNAT-07-021 (Aviso de materiales importados sujetos a régimen temporal).

Es relevante comentar que este aviso es una obligación que deben cumplir quienes generan residuos peligrosos a partir de materia prima importada temporalmente; sin embargo, el desconocimiento de la misma, hace que actualmente se tenga un nivel elevado de incumplimiento entre los sujetos obligados.

Sin duda, la exigencia que la **PROFEPA** haga respecto de esta obligación durante sus inspecciones, dará la pauta para aumentar el nivel de cumplimiento, habida cuenta que el no exhibir la documentación que acredita haber presentado el aviso en comento, implica la consecuente imposición de sanciones y posiblemente medidas correctivas.

II.2.b. Retorno de Residuos Peligrosos por primera vez.

Los generadores que vayan a retornar sus residuos **por primera vez**, deberán presentar ante el Centro Integral de Servicios (“**CIS**”) de la **SEMARNAT**, el aviso de retorno por cada residuo peligroso que se envíe al país de origen de los insumos.

Dicho Aviso deberá contener, entre otras, la información relacionada con: (i) datos de identificación del generador y del destinatario de los residuos; (ii) tipo, descripción, cantidad y peligrosidad del residuo sujeto a retorno; (iii) datos sobre el manejo que debe darse al residuo peligroso y aduana de salida y, (iv) número de manifiesto de residuos peligrosos de la autoridad ambiental de origen de los insumos.

⁹ Artículo XI del Anexo III del Convenio de la Paz; Artículo 93 de la LGPGIR; Primer párrafo del Artículo 121 del R-LGPGIR.

¹⁰ Artículo 94 de la LGPGIR; Artículo 122 del R-LGPGIR.

¹¹ Artículo 94 de la LGPGIR; Segundo párrafo del Artículo 121 del R-LGPGIR.

¹² Artículo 94 de la LGPGIR; Artículo 122 del R-LGPGIR.

Una vez presentado el aviso a la SEMARNAT, el interesado deberá realizar el retorno de los residuos peligrosos dentro de los diez días hábiles siguientes a su presentación.

III.2.c Retornos subsecuentes de Residuos Peligrosos.

Los generadores que vayan a realizar avisos de retorno subsecuentes, únicamente presentarán el aviso de retorno, siendo responsabilidad del usuario el mantener actualizada la información y documentos proporcionados por primera vez.

III.2.d Reporte de Retornos.

Efectuada la operación de retorno respectiva, deberá notificarse a la SEMARNAT en el formato correspondiente (SEMARNAT-07-030-B, Reporte del retorno de residuos peligrosos), dentro los quince días naturales siguientes a la fecha en que se hubiere realizado, anexando los pedimentos de exportación respectivos.

III.3. Transportación de los Residuos.

Mediante Acuerdo que la SEMARNAT publicará en el DOF,¹³ se establecerán las metodologías oficiales para la fijación de los montos de los seguros y garantías para obtener el permiso de transporte de residuos peligrosos. A la fecha dicho Acuerdo no ha sido publicado.

Con independencia de lo anterior, es conveniente verificar que el transportista que sea contratado para la transportación de residuos peligrosos, cuente con las autorizaciones y pólizas de seguro vigentes, debidamente proporcionadas y aprobadas, tanto por la SEMARNAT como por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (“SCT”). Dicha verificación será útil para los efectos que adelante se apuntan.

Cabe señalar que la transportación de los residuos es competencia de la SCT en los términos del Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, así como el muy completo catálogo de Normas Oficiales Mexicanas, que regulan los sistemas de etiquetado y envasado de los residuos peligrosos durante su transportación. No obstante, este tema no es objeto de análisis en el presente artículo.

IV. EL REGISTRO DE VERIFICACIÓN DE LA PROFEPA A LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE RESIDUOS PELIGROSOS.

IV.1. Procedimiento de verificación en importaciones, exportaciones o retorno de residuos peligrosos.

Como apuntamos en párrafos anteriores, al realizar movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, deben observarse las disposiciones del Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el DOF el 30 de junio de 2007 (“El Acuerdo”) y el diverso que lo modifica publicado en el DOF el 27 de agosto de 2010.

El artículo 6 del Acuerdo establece la clasificación y codificación de los residuos peligrosos, cuya introducción o salida del territorio nacional está sujeta a: (i) la presentación de la autorización de importación, o de exportación, según corresponda, expedida por la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, o a la entrega de un Aviso de Retorno de residuos peligrosos ante dicha dependencia, según corresponda, y (ii) a una inspección.

Dicha inspección se realizará por el personal de la PROFEPA adscrito en la inspectoría ubicada en los puntos de entrada y salida del territorio nacional,¹⁴ conforme a lo descrito en el Manual de Procedimientos para la importación y exportación de vida silvestre, productos y subproductos forestales, materiales y residuos peligrosos, sujetos a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el DOF el 29 de enero de 2004 (“El Manual”).

Este procedimiento de inspección es aplicable en forma indistinta a los movimientos de importación, exportación y retorno de residuos peligrosos. De acuerdo al artículo 29 del Manual, quienes lleven a cabo tales movimientos transfronterizos deben exhibir a los inspectores de PROFEPA:

- (i) Los formatos de Registro de Verificación de la PROFEPA (“Formatos RV”) debidamente llenados con la información del movimiento del cual se trate: a) Residuos cuya finalidad sea el comercio o industrialización; b) Residuos cuya finalidad sea diferente al comercio o industrialización; y c) inspección ocular de tarimas y embalaje de madera como soporte de mercancías;
- (ii) Comprobante de pago de derechos conforme a lo dispuesto en el artículo 194 –U fracciones I, II y III de la Ley Federal de Derechos, según el movimiento de que se trate;
- (iii) El permiso expedido por la SEMARNAT ya sea de importación, de exportación o bien, el aviso de retorno de residuos peligrosos presentado ante dicha Secretaría.
- (iv) Pedimentos aduanales y facturas;
- (v) Para la importación, exportación y retorno de residuos peligrosos, se deberá exhibir el Manifiesto de Residuos Peligrosos del país correspondiente (Para Estados Unidos de América “Uniform Hazardous Waste Manifest”) o su equivalente en caso de no ser considerados peligrosos en el extranjero, o –en su caso- el Manifiesto de Entrega, Transporte y Recepción de Residuos Peligrosos.
- (vi) Fianza, depósitos o seguros tanto nacionales como del extranjero, con la que se obtuvo la autorización para la exportación o importación de materiales y residuos peligrosos;

¹³ Artículo 77 del Reglamento de la LGPGIR.

¹⁴ La PROFEPA refiere al Acuerdo por el que señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, y determinó instalar sus inspectorías en las aduanas terrestres, marítimas, aéreas e interiores, descritas en dicho Acuerdo de la Autoridad fiscal, pues dichas aduanas se consideran como puntos de entrada y salida del territorio nacional.

(vii) Autorizaciones vigentes expedidas tanto por la SEMARNAT como por la SCT¹⁵ a favor del transportista, tanto para el tracto camión, articulado o doblemente articulado, como para el remolque o semirremolque, en los cuales se transportan los residuos peligrosos;

(viii) Póliza de seguro de responsabilidad civil del transportista que ampare daños a terceros y al medio ambiente;

Si la documentación está completa, correcta y los residuos (cantidades, tipos y volúmenes) corresponden a lo manifestado, el trámite se libera y el cruce de residuos se autoriza en forma inmediata.

De acuerdo al Manual, si la documentación se presenta incompleta o con errores, la PROFEPA puede suspender el trámite del que se trate, y ordenar el almacenamiento temporal de los residuos peligrosos, otorgando al promovente un plazo de cinco días para subsanar las deficiencias detectadas.

En los casos en que se detecten irregularidades respecto al tipo, las cantidades, las condiciones del envasado o, en su caso, si se llegaron a detectar fugas o derrames, la PROFEPA procederá a levantar acta de inspección circunstanciada en la que se asentarán los hechos u omisiones así como las medidas emergentes para subsanar esas irregularidades, por lo que los materiales o residuos peligrosos de que se trate deberán ser almacenados por el responsable, conforme a la legislación aplicable.

Posteriormente, el personal de PROFEPA adscrito a la inspectoría de que se trate, deberá turnar copia del acta de inspección referida a la Delegación de la PROFEPA en la entidad federativa correspondiente para que inicie el procedimiento administrativo en contra del generador de los residuos peligrosos de que se trate, así como en contra del transportista y, en su caso, contra el agente aduanal cuando la importación, exportación o retorno de los residuos peligrosos se lleve a cabo por vía marítima, de conformidad con lo que establece la ley de la materia, para determinar las medidas conducentes de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.

Asimismo, en caso de que las irregularidades detectadas contravengan normas penales, el superior jerárquico del personal oficial lo hará del conocimiento del Ministerio Público Federal para que ejerza sus facultades.

Finalmente, el personal de PROFEPA adscrito a la inspectoría deberá informar a la Subprocuraduría de Inspección Industrial, así como al Administrador de la Aduana y a los representantes del Comité de Seguridad de la Aduana.

IV.2. Imposibilidad jurídica de verificar las importaciones o exportaciones virtuales de residuos peligrosos.

Dentro de los beneficios con los que cuentan las Empresas IMMEX, se encuentra la posibilidad de efectuar la transferencia, mediante operaciones virtuales, de los desperdicios que generen en su operación de maquila a otra Empresa IMMEX de servicios

que cuente con autorización para operar bajo la actividad de reciclaje o acopio de desperdicios.¹⁶

Cabe señalar que una operación de transferencia de mercancía importada bajo el régimen temporal por parte de Empresas IMMEX, consiste en el traslado y entrega de mercancías de una Empresa IMMEX a otra Empresa IMMEX, ambas ubicadas en territorio nacional, sin requerir la presentación física de las mercancías ante la aduana, no obstante que para la primera se considera como una exportación definitiva (retorno) y para la segunda como una importación, siendo esa la razón por la que se le da el nombre de “operaciones virtuales”. Esta aclaración es importante pues, en el caso de transferencias virtuales de residuos peligrosos entre Empresas IMMEX, los residuos no cruzan ningún punto de entrada o salida del país, y por lo tanto no es posible que la PROFEPA ejerza las facultades de verificación de mercancías que establece el Acuerdo.

Al respecto, el “Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, publicado en el DOF el 30 de junio de 2007 y el diverso que lo modifica publicado en el DOF el 27 de agosto de 2010 (“Los Acuerdos”), establecen diversas regulaciones no arancelarias, las cuales, en opinión del autor, no son aplicables en los siguientes casos: (i) la recepción, por transferencias virtuales, de residuos peligrosos generados a partir de materia prima importada temporalmente por terceros con programa IMMEX por parte de una empresa IMMEX de servicios con autorización para reciclaje y acopio, y, (ii) las transferencias virtuales de dichos residuos que realizan empresas IMMEX a terceros con programa IMMEX para su posterior retorno al extranjero. La opinión externada en el párrafo anterior, se sustenta en lo siguiente:

¹⁵ El permiso para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos que expide la SCT, tiene su base legal en el Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, cuya vigilancia e inspección es competencia exclusiva de la propia SCT. Se considera que la PROFEPA extrapola sus facultades legales al exigir la exhibición de dicho permiso, pues la falta del mismo puede causar la suspensión del trámite con el consecuente riesgo de imponer multas.

¹⁶ Regla 1.6.8., segundo párrafo de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.



A.- **Los Acuerdos** establecen dentro del apartado de Considerando, que las regulaciones no arancelarias **sólo podrán hacerse cumplir en el punto de entrada o salida al país**, ello atendiendo a lo dispuesto por la Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanera.

Se transcribe en lo conducente, lo establecido en el apartado de Considerando de **Los Acuerdos**:

Acuerdo (30 de junio 2007)

“.....”

Que conforme a lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley de Comercio Exterior, y 36, fracciones I, inciso c) y II, inciso b) de la Ley Aduanera, **sólo podrán hacerse cumplir en el punto de entrada o salida al país**, las regulaciones y restricciones no arancelarias cuyas mercancías hayan sido identificadas en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclaturas que le corresponda;

.....”

Acuerdo (27 de agosto 2010)

“Que conforme a lo dispuesto por la Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanera, **sólo podrán hacerse cumplir en el punto de entrada o salida al país**, las regulaciones y restricciones no arancelarias cuyas mercancías hayan sido identificadas en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclaturas que le corresponda;

.....”

(Énfasis nuestro)

Conforme a lo anterior, se concluye que en el caso de residuos peligrosos recibidos por una **Empresa IMMEX** a través de pedimentos virtuales por parte de otras **Empresas IMMEX**, dicha importación virtual no se encuentra sujeta a las regulaciones no arancelarias establecidas en **Los Acuerdos** (Autorización para importación y Registro de Verificación) en virtud de que dichas regulaciones resultan aplicables **únicamente cuando los residuos peligrosos son ingresados a través de los puntos de entrada al país, es decir, al momento en que son introducidos al país**. En el caso que nos ocupa, dichas regulaciones, en su caso, fueron cumplidas por un tercero (**Empresas IMMEX**) al momento de introducir la materia prima al país bajo el régimen de importación temporal.

En el mismo sentido resulta aplicable lo anterior, al caso de transferencias virtuales de desperdicios realizadas por una **Empresa IMMEX** a otra **Empresa IMMEX**, en cuyo caso no será necesario cumplir con el Aviso de Retorno y el Registro de Verificación previstos en **Los Acuerdos**.

También es útil para sustentar nuestra opinión, el hecho de que las transferencias virtuales no implican la salida ni entrada física a territorio nacional de los desperdicios, siendo que **Los Acuerdos** establecen textualmente que las regulaciones no arancelarias previstas en los mismos resultan aplicables a la introducción o salida del territorio nacional.

En confirmación de lo anterior, se transcribe en lo conducente el artículo 6 de **Los Acuerdos**:

“**Artículo 6.-** Se establece la clasificación y codificación de los residuos peligrosos, **cuya introducción o salida del territorio nacional** está sujeta a la presentación de la autorización de importación, o de exportación, según corresponda, expedida por la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, o la entrega de un Aviso de Retorno de residuos peligrosos antes dicha dependencia, según corresponda, y a la inspección en los términos establecidos en los artículos 8, 9 y 10 de este Acuerdo, comprendidos en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican:

.....”

(Énfasis nuestro)

Acorde a los dispositivos transcrito, la Autorización para la Importación y/o Exportación, el Aviso de Retorno y la inspección (Registro de Verificación), resultan aplicables exclusivamente a los residuos peligrosos que se introducen o salen del territorio nacional, no así aquellos que encontrándose dentro de territorio nacional, son transferidos virtualmente entre **Empresas IMMEX** de conformidad con la legislación aplicable.

A mayor abundamiento y por cuanto al Registro de Verificación se refiere, se considera que el mismo igualmente resulta inaplicable en los casos descritos, toda vez que conforme a **Los Acuerdos**, el objeto de dicho Registro es precisamente cerciorarse del cumplimiento de las regulaciones contenidas en **Los Acuerdos** y no siendo aplicables dichas regulaciones en los casos que nos ocupan, no habría regulaciones objeto de verificación alguna.

Por lo anterior, resulta inaplicable la Autorización para la Importación/Exportación y, en su caso, el Aviso de Retorno previstos en **Los Acuerdos**, y en consecuencia, el Registro de Verificación, al ser éste último un medio para verificar el cumplimiento de los primeros.

Robustecen lo expuesto, las definiciones que se contienen en **El Manual**:

“**INSPECCIÓN:** Acto mediante el cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por conducto del **personal oficial**, verifica el cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia ambiental.”

“**PERSONAL OFICIAL:** Servidores Públicos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, adscritos en la inspectoría ubicada en **los puntos de entrada y salida del territorio nacional.**”

“**REGISTRO DE VERIFICACIÓN:** Documento prellenado por el interesado, y presentado a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para solicitar la inspección de las mercancías sujetas a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que será validado con el sello y firma del **personal oficial** y mediante el cual se hace

constar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las materias de vida silvestre, recursos acuáticos, forestales, así como materiales y residuos peligrosos.”

En adición a lo apuntado, **El Manual** refiere de manera reiterada a las inspectorías ubicadas en los “puntos de entrada y salida”, localizadas en las Aduanas, tanto terrestres como marítimas del país.

Atento a nuestro comentario, se tiene que al no llevarse a cabo procedimiento aduanero alguno en los puntos de entrada o salida del país (aduanas) por parte de quienes realizan transferencias virtuales, las regulaciones contenidas en **Los Acuerdos** les resultan inaplicables.

B.- En adición al argumento antes expresado, dentro las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, en su regla 1.6.8., se establece, además de la posibilidad para las **Empresas IMMEX** de efectuar el cambio de régimen aduanero de desperdicios/residuos, la posibilidad para efectuar la transferencia de los desperdicios mediante operaciones virtuales a otra **Empresa IMMEX** con autorización para reciclaje y acopio de desperdicios.

Aunado a lo anterior, se establece que en ambos casos (cambio de régimen aduanero y transferencia) los desperdicios no se encontrarán sujetos a las regulaciones y restricciones no arancelarias, siempre que éstas se hayan cumplido al momento de la importación temporal de la mercancía que generó los desperdicios/residuos peligrosos correspondientes.

Al efecto se transcribe lo dispuesto por la regla 1.6.8. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011:

“Regla 1.6.8. Para los efectos de los artículos 109 y 118 de la Ley, quienes realicen el cambio de régimen de importación temporal a definitivo de los desperdicios que se vayan a destinar al mercado nacional, podrán efectuar el pago del IGI conforme a la clasificación arancelaria que les corresponda en el estado en que se encuentren al momento de efectuar el cambio de régimen y tomar como base gravable el valor comercial de los desperdicios en territorio nacional. En este caso, las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, regulaciones y restricciones no arancelarias y prohibiciones aplicables serán las que rijan en la fecha de pago.

Las empresas con Programa IMMEX podrán efectuar la transferencia mediante operaciones virtuales de los desperdicios que generen, a otra empresa con Programa IMMEX de servicios que cuente con autorización para operar bajo la actividad de reciclaje o acopio de desperdicios, conforme al procedimiento establecido en la regla 4.3.23.

Los desperdicios generados con motivo de los procesos productivos, derivados de las mercancías que hubieren sido importadas temporalmente **por empresas con programa IMMEX no estarán sujetos a las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables**, siempre que las mercancías que generaron los desperdicios hubieran cumplido con dichas

regulaciones al momento de la importación temporal y así lo establezca el acuerdo correspondiente.”

(Énfasis nuestro).

V.- CONCLUSIONES.

El dinamismo del comercio y la cultura de la legalidad ambiental, hacen apremiante la revisión de los ordenamientos legales apuntados, a fin de simplificar y –sobre todo- brindar seguridad jurídica en los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, por ello: **1.-** Es conveniente que la Autoridad revise el particular caso de las figuras de transferencias virtuales, las cuales actualmente no se encuentran contempladas en el Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y por tanto la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente carece de marco regulatorio suficiente para dar seguimiento al rastreo de los residuos que se transfieren virtualmente en el territorio nacional, pues –como ya explicamos- dichas importaciones o exportaciones virtuales no implican que los residuos arriben físicamente a puntos de entrada o salida del territorio nacional.

2.- Es importante mejorar la comunicación y transferencia de información entre las autoridades nacionales que tienen injerencia en los movimientos transfronterizos: **SEMARNAT, PROFEPA, SCT** y Aduanas (**SAT**), a fin de fortalecer el rastreo de los residuos peligrosos que forman parte de tales movimientos.

En nuestra opinión, el marco legal debe actualizarse y complementarse a la brevedad posible, para generar una mejor coordinación entre las autoridades respecto de la clasificación de residuos; los trámites para obtener autorizaciones; dar avisos y entregar reportes, así como la realización de inspecciones y/o verificaciones. ■

