



X
1 ej
371

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**REGULACION JURIDICA DE LAS ZONAS
LIBRES, PERIMETROS LIBRES Y ZONAS
FRANCAS**

119

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PERSEBERANDA HERNANDEZ VALLES**

México, D. F.

1979

- 12050



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.

INDICE GENERAL

LA REGULACION JURIDICA DE LAS ZONAS LIBRES, PERIMETROS LIBRES Y ZONAS FRANCAS.

	págs.
CAPITULO I.- ASPECTOS GENERALES.	1
A) Introducción y Breve Análisis Histórico.....	1
B) Conceptos de Zona Libre.....	17
C) Perímetros Libres.....	19
D) Zonas Francas	20
E) Su Funcionamiento.	26
F) Sus Diferencias.	32
G) Puertos Libres.....	35
H) Importancia en la Actualidad.....	47
CAPITULO II.- ASPECTO JURIDICO.	
A) Antecedentes Histórico Jurídicos....	49
B) Consideraciones Histórico Jurídicos.	54
C) Zonas y Perímetros Libres.....	58
D) Zonas Francas	59
E) Facilidades del Ejecutivo Federal...	67
F) Consideraciones a la Prórroga de la Vigencia de la Zona Libre en el Estado de Baja California Sur, Zona Libre de Baja California Norte y -- parcial de Sonora.	73
G) Instituciones similares en el Derecho extranjero.	77

CAPITULO III.- ASPECTO ADUANERO Y ECONOMICO.

A) Requisitos para la Importación de Mercancías.....	81
B) Requisitos para la Exportación...	97
C) Expedición de mercancías al interior de la República.....	101
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFIA	116
LEGISLACION CONSULTADA	118

INTRODUCCION Y BREVE ANALISIS HISTORICO.

Es conveniente hacer un breve análisis o resumen histórico de los acontecimientos y circunstancias inherentes al establecimiento del régimen aduanero de las zonas y perímetros libres, saber cuáles eran sus finalidades u objetivos perseguidos. Esto nos permitirá obtener un panorama más amplio para hacer la debida comparación y establecer las diferencias entre estas instituciones y comprender su alcance en la vida económica, social y política del país y responder a las necesidades para las que fueron creadas, haciendo mención, por ser objetivo primordial del presente estudio, dar un enfoque económico al tema.

ZONAS Y PERIMETROS LIBRES.

Como es sabido, con la firma del TRATADO DE GUADALUPE HIDALGO el 2 de Febrero de 1848, se puso fin a la Guerra con los Estados Unidos de Norteamérica y consecuentemente la pérdida de la mitad de nuestro territorio con antelación la separación de Texas de la República Mexicana.

Uno de los motivos argumentados para llevar a cabo la mencionada separación fue el de la opresión económica, ya que los colonos se quejaban de tantas barreras para la adquisición de satisfactores porque no les eran concedidas las peticiones propues

tas para la resolución de sus problemas, decían que no tenían otra alternativa que la separación del país en la primera oportunidad que se les presentara.

Esta dura experiencia enseñó a los gobernantes a tomar medidas para la protección de esos pobladores en virtud de la carestía de viveres y artículos de -- primera necesidad.

La diferencia entre las dos fronteras era tajante, pues mientras en el lado americano los habitantes gozaban de un alto nivel de vida, gracias a las múltiples ventajas de que disfrutaban como las fuentes de trabajo y los buenos salarios. En la frontera mexicana nuestros compatriotas se encontraban en una penuria espantosa. Ante tal situación, que constituyó uno de los motivos para la creación de la Zona Libre, el Gobierno Mexicano, encabezado por Don José Joaquín Herrera tuvo que adoptar una política fiscal que viniera a poner remedio a tan grave malestar y no fuera a repetirse la amarga experiencia de Texas, y así, por medio del Decreto de 4 de abril de 1849 se dictaron las primeras franquicias respecto a la importación de algunas mercancías en la frontera norte, a saber:

ART. 1o. Queda permitida, por el término de tres años en el Puerto de Matamoros y aduana de la frontera del Estado de Tamaulipas, la introducción de los efectos siguientes, para el consumo de los pueblos de la frontera: harina, arroz, azúcar de todas clases, ca

fé, semillas de todas clases conocidas con el nombre de muestras, manteca, tocino salado. Todos los efectos pagarán por únicos derechos de importación, las cuotas siguientes...

ART. 2o. Queda también permitida, libre de todo derecho en la Aduana del Paso Norte del Estado de Chihuahua, la introducción de leña y madera de construcción, sujetándose al registro previo por el arancel para los efectos ordinarios.

ART. 3o. El Gobierno, para conceder la gracia de que trata el presente acto, se asegurará previamente de si hay en los lugares fronterizos la falta de víveres, cuya introducción se presente, la cual - hará cesar tan luego como las poblaciones agraciadas se prevean de aquellos artículos por el comercio nacional.

ART. 4o. Quedan comprendidas en el permiso de que se trata esta Ley, 1,125 barriles de harina y -- 150 quintales de arroz, introducción por Matamoros - en el mes de enero del corriente año. México, abril- 4 de 1849.

Mas tarde, siendo entonces Presidente Don Antonio López de Santa Anna, se extendió la misma franquicia a las poblaciones del Norte del Departamento de Nuevo León por medio del Decreto de 18 de octubre de 1853.

Después, con el tiempo se contaría con el ferrocarril Central Mexicano por cuya vía de comunica-

ción se surtía a la región fronteriza de azúcar procedente de la Capital de la República, café de Puebla, piloncillo de Monterrey, zapatos de León, sombreros de Guadalajara y casimires de Guanajuato, entrando estas mercancías por furgones directamente para evitar el doble pago de las alcabalas que entonces existían.

Pero, como la historia lo muestra, a toda época brillante le sigue su decadencia, pues este esplendor alcanzado por la primitiva Zona Libre se fue opacando al surgir la elevación de los impuestos a las mercancías de procedencia extranjera que ingresaran a la zona libre, decretada por el Gobierno Federal debido a la presión que ejercían los acérrimos opositores al sistema de zona libre en el norte del país, los cuales eran tanto nacionales como extranjeros, de los cuales, los más afectados eran estos últimos, pues el comercio de la frontera norteamericana se resintió fuertemente por la implantación de este régimen aduanal en la frontera del norte de la República Mexicana, dejándose oír sus inconformidades a través de los diarios de aquellas entidades que, entre cosas, expresaban lo siguiente:

El Paso Morning Times, en el año de 1889, decía; "refiriéndose a las grandes casas comerciales que se pasaron a Ciudad Juárez pero si no hubiera sido por la existencia de la zona libre, esos negocios hubieran prosperado y crecido en el lado americano".

Ahora bien, gracias a la implantación de la zona libre en nuestra frontera se establecieron en estas grandes casas comerciales que expendían ropa, novedades, artículos franceses, ingleses, alemanes y orientales, con lo cual estaba sucediendo lo contrario a lo acontecido anteriormente, o sea, que en lugar de que los habitantes fronterizos mexicanos fueran a adquirir mercancías al lado norteamericano, los norteamericanos cruzaban la frontera para adquirir esas mercancías en territorio mexicano. Lo anterior trajo consigo un gran beneficio a la frontera mexicana del norte, pues este movimiento comercial en nuestro territorio fue atractivo para que el nivel demográfico aumentara considerablemente en la frontera del norte de México, ya que el creciente establecimiento de casas comerciales significaba un mayor número de fuentes de trabajo y también una actividad próspera que ofrecía seguridad para el establecimiento radical de familias, y así por ejemplo, Ciudad Juárez llegó a adquirir gran importancia en el comercio fronterizo debido al establecimiento de grandes casas comerciales como: La "Casa Blanca", "La Popular", "La Blumenthal", "El Puerto de Veracruz" etc., lo cual incrementó su población, pues esta era de 4 000 habitantes al otorgarse la franquicia y en 1905, fecha de la abolición de la zona libre, alcanzaba la cifra de 20 000 pobladores.

Pero como anteriormente se apuntaba, en México existían partidarios de la desaparición de la zona libre, siendo los principales Don Matías Romero, Don José Ives Limatour, los comerciantes e industriales del centro de la República, sobre todo los de Monterrey, y nada menos que los contrabandistas auspiciados estos últimos por las casas comerciales que se establecieron en la frontera norteamericana, con el único fin de proteger el contrabando para México, dándoles todas las facilidades a los contrabandistas del interior y de la frontera por el establecimiento de la ganadería fiscal, y la falta de complicidad con los centros mercantiles, pedidos que se hacían de esos mismos centros; quejándose los opositores nacionales, ya que en las fronteras no se consumían efectos mexicanos.

Así las cosas, como se indicó en líneas anteriores, el Gobierno inició el decaimiento de la zona libre aumentando los los impuestos, influenciado por la presión de los opositores a ésta y por razones de índole económica; primero fue por la implantación del 10 % a los efectos de consumo para la zona libre con lo que se retiraron algunas casas comerciales como la "Steinberg", "Francisco Armendáriz", "Trueba Hermanos" y otras. Luego vino el aumento del 7 % de estampillas para toda importación, y a la zona libre se le gravó con el todo, llegando ya al 18 % el impuesto que antes sólo tenía el 3 %-

y mediante el cual se había desarrollado los pueblos de la zona libre, hasta llegar al 18.5% la tarifa arancelaria, con la que se produjo el cierre de las negociaciones que aún quedaban, trayendo -- por consecuencia la disminución de la población en esos lugares y la reanudación del contrabando, y como si esto no fuera bastante se concluyó el artículo 696 en el Reglamento de la Zona Libre de -- 1896 de la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronteras de 1891.

Como se ha podido apreciar, por medio de estos comentarios, el aumento de impuestos en la zona libre no dió muy buenos resultados toda vez que éstos, no fueron acordes con el desarrollo alcanzado en ese momento, entorpecido lógicamente el pro-comercial de esa región.

Esas irracionales medidas marcaron el final de la existencia de la zona libre, ya que el 30 de junio de 1905, se expidió el Decreto por el cual se abolía la Zona Libre, exponiéndose en el considerando que, el motivo originador de la creación de ésta. O sea el aislamiento de las poblaciones fronterizas, había dejado de existir con el establecimiento de las vías férreas que comunicaban a la región con el centro del país; que el régimen fiscal respondía en toda su plenitud el principal

objetivo por el cual se había creado; que la mayor parte de los industriales, ganaderos y agricultores residentes en dicha región, había solicitado la abolición de la franquicia por serles perjudicial, y que si en ocasiones en materia de impuestos, el Gobierno otorgaba concesiones atendiendo a necesidades apremiantes, era su deber suspenderlas una vez que cambiara la situación a fin de establecer las condiciones de igualdad para todos los habitantes del país.

Así se construyó la primera etapa de la existencia en nuestro país de la Zona Libre, lo que trajo consigo que continuaran deshabitándose las ciudades fronterizas, pues los residentes de las mismas, al serles ya imposible cubrir las altas tarifas arancelarias, se vieron en la necesidad de emigrar, al igual que los principales establecimientos mercantiles a las ciudades fronterizas norteamericanas.

Otra consecuencia de la abolición de la Zona Libre, lo fue el incremento del contrabando, fantasma al cual tanto temía el gobierno y que achacaban a la existencia de la Zona Libre los opositores a ésta; siendo todo lo contrario. En fin, el caos y la pobreza surgieron en la frontera norte del país la cual estuvo a la deriva por un período de 25 años (de 1905 a 1935), durante los cuales, si las poblaciones no quedaron completamente desiertas fue debido a factores ajenos a la economía local.

Dentro de esos factores que hicieron las veces de salvamento de los moradores fronterizos, se puede mencionar el auge del comercio exterior, motivado por el florecimiento de la minería nacional y la exportación de mercancías para los países aliados - que tomaron parte en la Primera Contienda Mundial, - lo que ocasionó el movimiento de las aduanas mantuvieran un ritmo de crecimiento y por lo tanto, el aumento de personal; sin embargo no hay que olvidar que en 1910 estalla la Revolución Mexicana y con -- ella muchas familias tuvieron que trasladarse a ciudades colindantes con los Estados Unidos para que, - dado el caso de una emergencia, pasar a dicho país - en donde estarían a salvo de todo peligro; las cuales con el transcurso del tiempo se quedaron a radicar en éste.

Las comunicaciones por ferrocarril entre la capital de la República y Ciudad Juárez, Laredo entre Monterrey y Matamoros contribuyeron el sostenimiento de la frontera, ya que por esta vía de comunicación se realizaba tanto el tránsito de mercancías, - como el de personas.

Terminada la Primera Guerra Mundial, vino el efecto correspondiente de la paralización de las actividades casi por completo y volvió la región fronteriza a padecer su pesadilla de las circunstancias semejantes a las que prevalecieran antes del establecimiento de la Zona Libre.

El padecimiento de la frontera se prolonga hasta que se lleva a cabo la reforma 18 de la Constitución Norteamericana en el año de 1919, mejor conocida como la "Ley Seca", que fue dictado por el Presidente Wilson y que a raíz de esta ley, hubo un resurgimiento de la región fronteriza, pues como se recordará, esta disposición prohibía la fabricación y consumo de licores, teniendo como fin, el desterrar el vicio en su integridad en los Estados Unidos; a consecuencia de ésto, se establecieron a lo largo de nuestra frontera norte múltiples centros de vicios, por los cuales se sostenían las ciudades de Juárez, y surgieron nuevas poblaciones como Mexicali y Tijuana en el hoy Estado de Baja California-Norte, que después adquirirían gran importancia.

Mientras continuaba este auge ficticio en la frontera, algunos hombres, de la tendencia pro-comercio libre y conocedores de los problemas fronterizos, reanudaron con ímpetu la campaña para la implantación de la Zona Libre valiéndose de todos los medios que tuvieron a su alcance, pero fundamentalmente a través de las cámaras de comercio, la prensa y la celebración de convenciones; con todos estos elementos pusieron de manifiesto a la conciencia nacional que el aparente progreso de la frontera dependía exclusivamente de la vigencia de las disposiciones norteamericana, las cuales de un momento a otro podrían derogarse volviendo la crisis a asolar la inmensa región de la frontera norte, por lo que

tendría que estudiarse la resolución económica acorde con las necesidades propias de ella.

La polémica se intensificó entre los partidarios de la implantación del libre comercio, en especial a la Zona Libre, y los opositores a tal régimen; los primeros discernían sobre la conveniencia de crear la Zona Libre, puertos libres y perímetros libres, propendiendo la mayoría a la creación de estos últimos, argumentando que si una de las causas de la abolición de la primitiva Zona Libre fue la imposibilidad material para vigilarla por lo extenso, con el establecimiento de Perímetros Libres, la vigilancia fácilmente se llevaría a efecto, pues ella se concretaría al contorno de la ciudad por la franquicia fiscal; que con la implantación de perímetro libre no se contravenía ninguna disposición legal, ni concretamente el artículo 28 Constitucional vigente, ya que la exención por otorgar no tenía el carácter de exclusiva y por lo tanto no era un privilegio sino aplicación del principio de igualdad; que el establecimiento de los perímetros libres no producirían la desmexicanización preconizada por los opositores, ya que los productores nacionales no se alejarían de esos mercados, sino que servirían la misma situación prevaleciente a esa época, y que nuestro país lejos de perder elemento humano, aumentaría en virtud de que ante la nueva situación regresarían a la frontera todos aquellos compatriotas que habían emigrado hacia los Estados Unidos; que -

no aumentaría el contrabando, pues debido a la pequeña extensión de los perímetros, la vigilancia se haría más efectiva y su costo no aumentaría; por último, la experiencia obtenida durante la vigencia de la primitiva Zona Libre, la cual, al principio de su establecimiento dio buenos resultados. Además, todos coincidían en que las razones principales lo eran el atraso y la mala situación económica de las ciudades fronterizas del norte del país, por el aislamiento del resto de la República y por la carencia absoluta de recursos naturales, y la desigualdad tan notoriamente existente de las poblaciones mexicanas, respecto de las del otro lado de la frontera del norte.

En virtud de las repercusiones desastrosas que había traído consigo la anterior derogación, pues las poblaciones mexicanas situadas a lo largo de la frontera norte, el entonces Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, quien anteriormente fuera Gobernador del Distrito Norte de Baja California, conocedor de los problemas y penurias por las que pasaban los habitantes de esos lugares, por Decreto de 30 de agosto de 1933 se establecieron los primeros perímetros libres en cada una de las poblaciones de Ensenada y Tijuana B.C.; y también durante el mandato quedaron abiertas al comercio los perímetros libres de Payo Obispo (hoy Chetumal) y Cozumel, en el Estado de Quintana Roo, por Decreto de 9 de mayo de 1934.

Después, en la administración del General Lázaro Cárdenas expidió un Decreto (10 de junio de -- 1937) en el cual se establecía una Zona Libre parcial en el Territorio Norte de la República por un período de diez años, zona que comprendió desde el límite con los Estados Unidos del Norte, hasta el paralelo 30.

Igualmente, el General Cárdenas por Decreto de 25 de mayo de 1939, se estableció las Zonas Libres en los entonces territorios Norte y Sur de la Baja California y en Estado de Sonora; dicho Decreto fue publicado en el Diario Oficial el 30 de Junio de -- 1939, el cual externaba lo siguiente:

ART. 1o. Se establece una Zona Libre que comprenderá los territorios Norte y Sur de la Baja California.

ART. 2 Se crea la Zona Libre parcial en el Estado de Sonora de acuerdo con los siguientes límites: Al Norte de la línea divisoria internacional desde el cauce actual del Río Colorado hasta un punto situado en esa línea a diez kilómetros al Este de Sonoita; de ese punto una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a diez kilómetros al Este de Punta Peñasco; de ahí siguiendo el cauce de ese río, hacia el Norte hasta encontrar el cruce de la línea divisoria internacional.

Por último, en ese sexenio se estableció un perímetro libre en cada una de las poblaciones de Xca

lak e Isla Mujeres, de lo que antes era Territorio de Quintana Roo, por Decreto de 30 de diciembre del mismo año; diciendo:

ART. 3o. Se establece un Perímetro Libre en cada una de las poblaciones de Xcalak e Isla Mujeres, Territorio de Quintana Roo. El Ejecutivo fijará los límites o linderos que correspondan a cada uno de ellos.

Durante el mismo período presidencial, se abrió al comercio libre de Nogales, Sonora, por Decreto de 22 de septiembre de 1952 con duración de diez años.

El Lic. Adolfo López Mateos, por Decreto de 31 de julio de 1963, dispuso que el perímetro libre establecido en la población de Agua Prieta Sonora, continuará abierta al comercio internacional durante un nuevo plazo de tres años, contados a partir del 1o. de agosto de 1963 hasta el 31 de julio de 1966.

El Lic. Díaz Ordaz, por Decreto de 29 de noviembre de 1966, dispuso que la Zona Libre que comprendía la Península de Baja California y la zona libre parcial del Estado de Sonora, continuará rigiendo durante el periodo comprendido del 1o. de enero de 1967 al 30 de junio de 1970.

En el mandato del Lic. Luis Echeverría Álvarez, por Decreto de 30 de junio de 1971, se dispuso:

1o.- Que continuará abierto al comercio inter-

nacional, del 1o. de julio de 1971 hasta el 30 de junio de 1973, el perímetro libre de Nogales, Sonora.

2o.- Se crea la Zona Libre del Estado de Baja California Sur, la que subsistirá hasta el 30 de junio de 1977.

3o.- Se amplía la vigencia de las Zonas Libres del Estado de Baja California Norte y la parcial del Estado de Sonora hasta el 30 de junio de 1977.

4o.- Se establece que continuará abierto al comercio internacional del 1o. de julio de 1971 al 30 de junio de 1977 el Perímetro Libre dependiente de la Aduana de Agua Prieta, Sonora.

Luego, por Decreto de 23 de junio de 1972, se crea la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo - (actualmente Estado), subsistiendo del 30 de junio de 1972, fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, hasta el 30 de junio de 1980.

En la presente administración, el Lic. López - Portillo, por Decreto de 29 de junio de 1977 se ha prorrogado por un año más la existencia de las zonas libres de Baja California, del Estado de Baja California Sur, la parcial a del Estado de Sonora; o sea que subsistió hasta junio de 1978.

Ahora bien, a este Decreto le sucedió otro, el actual vigente del 30 de junio de 1978 al 30 de junio de 1985; Decreto que señala la vigencia de la -

Zona Libre del Estado de Baja California Norte y --
Parcial de Sonora.

Respecto a la Zona Libre de Quintana Roo, esta
continuará abierta al comercio internacional hasta -
el 30 de junio de 1980.

Como se notará, se ha ido prorrogando la vigen
cia de la Zona Libre debido a la gran necesidad de
prosperidad de estas entidades, de lo cual se dedu
ce que continuará dada su necesidad.

CAPITULO 1.- ASPECTOS GENERALES.

CONCEPTOS DE :

A) ZONA LIBRE:

Es indispensable el conocimiento del concepto de las instituciones que trataremos en este breve trabajo, ya que sólo así, llegaremos al entendimiento de las finalidades que se persiguen al implantarse en determinadas regiones del país cualquiera de las instituciones de las que versa el tema.

La escasez doctrinaria respecto al tema que se trata y de la materia aduanera en general, nos presenta un panorama bastante árido para poder realizar un análisis profundo en cuanto a lo que debemos entender por Zona Libre, Perímetro Libre o Zona Franca; por los que solamente se habrá de enunciar algunos conceptos de éstas.

El Reglamento de la Zona Libre en 1896 concierne al capítulo XXII de la Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronteras de 1891 en su artículo 675 exponía lo siguiente:

Se entiende por ZONA LIBRE una faja de territorios nacional que comprende toda la frontera norte de la República en los Estados de Tamaulipas, Coahuila, Sonora y Territorio de la Baja California, desde Matamoros a Tijuana, se extiende en sentido latitudinal a veinte kilómetros hacia el inte

rior, partiendo de la línea fronteriza".

Los ordenamientos aduanales que le sucedieron a éste, incluyendo el vigente Código Aduanero, ya no contienen definición alguna de lo que es la Zona Libre, aunque, como se observa, no se puede considerar a la anterior como una definición, porque únicamente enuncia los lugares favorecidos con la implantación de tal régimen.

Otro concepto de lo que es la Zona Libre, es la expresada por Ramón Ocegüera en la siguiente forma:

"Es la extensión territorial legalmente delimitada que puede comprender una o más entidades federativas, o bien parte de alguna de ellas, en donde por razones de índole geográfica, socioeconómica y política impera un régimen fiscal especial, que consiste en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras siempre y cuando sean similares a las producidas en dichas zonas, y en la exención de impuestos de exportación de aquellas mercancías que se produzcan, elaboren ó transformen dentro de la misma. Correspondiendo al Estado por medio de las dependencias respectivas determinar cuáles son las mercancías que deben causar el impuesto al comercio exterior, así como el número de ellas". (2)

De este concepto se deduce a grosso modo en --

(2) Ocegüera Gallardo Ramón.

los elementos principales siguientes:

1o. Una extensión territorial, y que por razones de índole geográfico, socio-económico y político impera un régimen fiscal especial.

2o. Ese régimen fiscal es la exención de impuestos por la importación y exportación de mercancías.

B) PERIMETROS LIBRES:

Respecto a los perímetros libres, no se ha emitido ningún concepto en la ordenación aduanal, pero algunos autores citan lo siguiente:

"Territorio especificado al cual puede importarse mercadería para el consumo o para ser reexportada sin el pago de derechos (3)

"Es la circunscripción legal o materialmente delimitada, cuyo contorno coincide generalmente con la zona urbana de la población donde ha sido establecida, y en la que por razones de índole geográfico, socio-económico y político, impera un régimen fiscal especial, que consiste en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras, siempre y cuando no sean similares a las produ-

(3) FUNDACION. Getulio Vargas. "Breve Información sobre el Régimen Legal de Zonas Francas en América Latina. Tercera Conferencia Portuaria Interamericana. Viña del Mar. 1968. Punto II-8 Pág. 5.

cidas en dichas zonas, y en la exención de impuestos de exportación de aquellas mercancías producidas, - elaboradas y transformadas dentro de la misma. Correspondiendo al Estado por medio de las dependencias respectivas determinar cuáles son las mercancías que deben causar impuestos al comercio exterior así como aumentar o disminuir el número de ellas".

C) ZONAS FRANCAS:

Configuran éstas, el establecimiento de franquicias aduaneras en función territorial; las mismas pueden o no incluir un puerto dentro de su jurisdicción, en cuyo caso puerto o zona franca pasan a ser sinónimos.

Se debe señalar que no existe un modelo objetivo, universal con respecto a las características -- fundamentales que debe reunir una zona franca, y -- encontramos así una diversidad de modalidades establecidas de conformidad con los intereses en juego.

Podríamos intentar ordenar la terminología reservando la denominación de "zona", "puerto" o "depósito para expresar el ámbito espacial correspondiente a las franquicias otorgadas, mientras que las expresiones de "franca" o "libre" serán indicativos -- de la extensión de la clase y de las liberalidades -- acordadas dentro de la jurisdicción .

La franquicia aduanera consiste generalmente -- en una liberación tributaria, aunque nada impide -- que la misma esté acompañada de otros beneficios --

que hasta pueden ser más importantes que la contribución. Generalmente se mantiene un control administrativo sobre el movimiento de mercancías, de lo -- que ocurre con los espacios declarados libres (zona, puerto o ciudad) ya que en los mismos se entiende -- de que se suprimen todos los controles administrativos que acompañan a la aplicación de los tributos.

Las Zonas Francas se crearon generalmente en -- vista del interés particular de la autoridad que -- las establecía, pero también muchas veces lo han sido por imposiciones del exterior. Por lo común fueron verdaderos puertos de tierra adentro, en cuyo -- perímetro se admitía el ingreso de mercancías extran geras sin pagar derechos. (4)

Permitiéndose, además, la manufactura de reex-- portación de los mismos, libres de trabas. Una Zona Franca, necesariamente debía estar conectada a un -- puerto de mar o estar dituada en una región fronte-- riza.

Las Zonas Francas fueron establecidas hasta -- el siglo XVIII; particularmente abarcaban ciudades -- en las que se podía introducir mercancías extranje-- ras, elaboradas y venderlas sin pagar derecho algu-- no, pero esta exposición no era siempre permanente--

(4) Son DERECHOS las contraprestaciones estableci-- das por el poder público, conforme a la Ley, -- en pago de un servicio.

sino que abarcaba los períodos en que se desarrollaba una feria(5).

La creación de espacios con regímenes aduaneros diferenciales más favorables ~~tuvo lugar~~ por lo general para impulsar el comercio y la navegación. No parecen haber sido otros los objetivos perseguidos por Livorno (1547), Génova (1593), Nápoles --- (1633), Venecia (1661), Marsella (1669), Gibraltar (1706), Trieste y Fiume (1719), Mesina (1732), etc.

En todos los casos citados no pasaron sino los factores señalados de tratar de impulsar el comercio y la navegación y puede observarse que todos -- ellos corresponden a ciudades famosas por su actividad comercial y naviera.

Un caso distinto fue el de Hamburgo, establecido en 1811 por un acuerdo entre esas ciudades y el Reich, como "zona de puerto libre". Pero se mantuvo un control estricto del movimiento de mercancías y también de las transacciones monetarias que siempre constituyen la contrapartida de las comerciales.

No obstante estas limitaciones, el puerto de Hamburgo pasó a constituirse en uno de los principales de Europa, quizá el segundo, después de Londres en el cual se mantenía también un régimen liberal.

Se puede advertir una fuerte influencia localista en la obtención de estas franquicias, ya que

(5) FERIA.: Mercado de mayor importancia que el común, donde se celebraba una fiesta de intercambio de bienes. Diccionario Durvan de la Lengua Española. Edit. Durvan, S.A. Bilbao. Pág. 666.

la ciudad o la zona predomina el interés nacional, - lo que se corresponde a la realidad política vigente, ya que los Estados nacionales aún no tenían una formación definida, particularmente en Alemania e Italia.

Hoy no podríamos concebir un régimen aduanero-diferencial sino en función de un interés nacional, ya sea que se manifieste en el fomento de un área fija, o como objetivo de política internacional, pero difícilmente en sentido puramente localista. Estos como consecuencia de la interdependencia creciente que se origina en toda sociedad en la medida en que aumenta su complejidad.

En síntesis, las Zonas Francas han constituido uno de los tantos modos de regular el comercio, la navegación y la industria, objetivos que hoy deben tratarse de lograrse por medios más adecuados al volumen actual de las transacciones internacionales.

Como se vé, la doctrina ha sido un poco más espléndida en comparación con las anteriores, pues bajo este nombre se han vertido varios conceptos, presentando a continuación las que más convergen a la esencia de lo que es la zona franca.

"Zona Franca es la extensión de territorio situada en el litoral junto a la aduana marítima, aislada plenamente de todo núcleo urbano con puerto propio y adyacente, en cuyo recinto entrarán las mercancías sin devengar derechos arancelarios, en -

la que además de las autorizadas para los depósitos francos, podrán instalarse toda clase de industrias sin otra restricción que la que la natural defensa de la economía nacional aconseja" (6)

También se ha considerado, como un área cercado y vigilada por un puerto, aeropuerto u otro punto mediterráneo a donde pueden traerse mercaderías de origen extranjero para ser reexportados por tierra, agua o aire sin el pago de los derechos arancelarios" (7). El autor José Ocegüera y Salgado citando que la Zona Franca es aquella porción de territorio de un país en la cual los inversores, los industriales o los comerciantes encuentran facilidades de carácter aduanero e impositivo mediante la exención de impuestos o inexistencia de éstos; a través de tierras baratas y grandes facilidades en bodegas e instalaciones industriales, mediante el acceso a materias primas en países vecinos que pueden importarse libres de impuestos para ser usados en la producción local para exportar o en industrias de maquila. También a merced a facilidades para establecer toda clase de industrias encaminadas a buscar el desarrollo económico, social y tecnológico del país. También se ha considerado a la zona franca como un área generalmente parte de un puerto o enlazada a él, en donde además de las operaciones -

(6) Ocegüera y Salgado José. Ob. cit.

(7) "FUNDACION". Getulio Vargas. Ob. cit. Pág. 2

permitidas en los depósitos francos, se permite la transformación industrial de las mercancías que a ella se han introducido.

De todo ésto se deduce que la Zona Franca es la porción de terreno situada en una aduana con locales apropiados para almacenar toda clase de mercancías extranjeras o nacionales para su importación y exportación definitiva, siendo necesaria la intervención de celadores, de interventores y de aquel personal de aduanas que estime conveniente la autoridad hacendaria del país. (8)

Con la definición antes dada se podrá apreciar que estas figuras aduanales tienen características afines, pero que no son semejantes entre sí, por corresponder a distintos propósitos sus respectivas implantaciones según las necesidades del país que las implante.

Ahora, para hacer resaltar más las diferencias que existen entre tales figuras del presente estudio, atenderemos a su FUNCIONAMIENTO, para después especificar cuáles son las diferencias descartando el depósito franco, por tratarse de una figura que podríamos llamar accesoria a las otras tres, pues como se menciona en su concepto, su finalidad primordial es la de almacenamiento de mercancías en espera de ulterior destino.

(8) Salgado y Salgado José. Ob. cit. Pág. 6

D) FUNCIONAMIENTO:

El funcionamiento de las Zonas Libres y Perímetros Libres se encuentra regulado por los artículos 645 y 674 del Código Aduanero vigente; despreñdiéndose del contenido de los citados artículos, dicho en forma breve por detallarse posteriormente que la internación de las mercancías a las poblaciones que se encuentren sujetas al régimen de zona o perímetro libre que se hará mediante la simple presentación de una relación que indique que la designación comercial de las mercancías y la aduana para la clasificación arancelaria respectiva. Como es natural, a medida que estos lugares se han ido desarrollando, los productos nacionales han podido concurrir con mayor frecuencia a ese mercado, se ha reducido la lista de mercancías libres de impuestos en la medida en que se ha considerado necesaria, sujetándolas a los requisitos normales de una importación común. Para propiciar el desarrollo de estos lugares se brinda mayor protección a las mercancías que allí se producen que a las que concurren de los núcleos de producción del interior del país y gravando para la protección de ambas, la importación de mercancías similares a las ya producidas.

La reducción de la lista de mercancías que que daban exentas del pago de los impuestos de importación, se hacía en base a los informes realizados por los llamados "Comités de Programación Económica" integrados por representantes del Gobierno Fede

ral, del Gobierno Local de los Estados y de la Iniciativa Privada (CANACO Y CONAMIN, etc.) los cuales eran presididos por los representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la de Comercio que duraban en su ejercicio un año, las cuales establecían las restricciones a la importación de las mercancías o la cancelación de libre gravamen, siendo el Ejecutivo el que con base en dichos informes dictaba las medidas necesarias sobre la materia.

Ahora bien, en la presente Administración del Presidente de la República Lic. José López Portillo se ha creado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de junio de 1977, la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres; de las cuales, la primera de ellas tiene por objeto recabar la información necesaria a fin de preparar y formular el programa nacional correspondiente, así como determinar la forma en que habrá de ejecutarse por cada dependencia pública de acuerdo a sus atribuciones. Por lo que respecta a la segunda, ésta tendrá a su cargo la coordinación, control y vigilancia de la adecuada ejecución del programa nacional elaborado por la Comisión de las referidas franjas y zonas.

La comisión Coordinadora se integra, de manera

permanente por las Subsecretarías: de Inspección - Fiscal, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de Fomento Industrial de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; de Comercio Exterior de la Secretaría de Comercio; de Agricultura, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; de Asentamientos Humanos, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Subsecretaría "B", - de la Secretaría de Turismo, el Coordinador General del Programa Nacional de Desarrollo de las -- Franjas Fronterizas y Zonas Libres; y por el Secretario de Programación y Presupuesto, quien será el que la presida, teniendo un suplente por cada representante propietario.

Esta Comisión Coordinadora, podrá evitar a:

I. Otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para que designen representantes cuando a juicio del presidente de la misma sea conveniente para el cumplimiento de su objetivo;

II. Los Gobernadores de los Estados, a las sesiones de la Comisión cuando se trate de cuestiones relativas a las Franjas Fronterizas o Zonas Libres, y se ubiquen en sus respectivas entidades federativas, y

III. Según la materia de que se trate, a las agrupaciones legalmente constituidas de obreros, - campesinos industriales, profesionales y demás que

sean representativos de los sectores social y privado, a emitir su opinión.

Además, la Comisión cuenta con la facultad de constituir Comités de Promoción Económica, en las poblaciones que considere convenientes, dependiendo de ésta y funcionando como organismos auxiliares y consultivos, tanto de la propia Comisión, como de la Coordinación General. La Comisión acordará y determinará la forma de integración de dichos Comités, rigiéndose el funcionamiento de éstos por las normas y disposiciones que al efecto expida ésta, así como también, podrá determinar de los mismos.

Dichos Comités de Promoción Económica, presenten a la Comisión Coordinadora por conducto de la Coordinación General para su aprobación y en su caso, para su ejecución las proposiciones, proyectos y programas acordados por la mayoría de los miembros de los referentes Comités.

La Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres se encuentra integrado por un Coordinador General y por los organismos operativos que se consideren convenientes para el cumplimiento de sus funciones. El Coordinador General es designado y ejerce sus funciones por acuerdo del Secretario de Programación y Presupuestos.

Esta Coordinación General podrá constituir delegados coordinadores en las poblaciones fronteri-

zas que considere conveniente, siendo sus atribuciones, la coordinación, vigilancia y control de las delegaciones u organismos desconcentrados de las dependencias de la Administración Pública Federal que se ubiquen dentro de las franjas fronterizas y zonas libres, con el objeto de que se ejecuten aquellas adecuadamente las acciones necesarias para cumplir con parte del programa que se haya designado. Estos delegados coordinadores se pueden auxiliar y asesorar de los Comités de Promoción Económica que se hubieren creado.

La responsabilidad de todo este programa al que se refiere el Decreto referido es la Secretaría de Programación y Presupuesto; programa que se espera brinde resultados inmediatos, pues como se ha mencionado en anteriores líneas, la finalidad de la presente administración es el de dar soluciones definitivas a los programas de las franjas y zonas libres.

Referente al funcionamiento de las Zonas Francas, aún cuando son mencionados en la fracción V del Art. 22 del Código Aduanero vigente no existe ordenamiento alguno que en forma expresa las regule, sino que el Ejecutivo Federal en el Sexenio pasado dictó una serie de disposiciones a las que debe señarse el funcionamiento de éstas; disposiciones que aparecen en los Decretos respectivos de implantación de las mismas. Disposiciones que las actividades de carga, descarga, manejo y almacenamiento

to de mercancías, o sea que nuestra zona franca se efectuará de acuerdo con las normas operacionales - que establezcan la Superintendencia del puerto y -- por conducto de los concesionarios permisionarios, - sin perjuicio de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar los créditos fiscales y dictar las medidas necesarias de control, vigilancia y verificación; y además, que lo no previsto en dichas disposiciones, se regirán por lo dispuesto en los Códigos Fiscal y Aduanero.

Sintetizando el funcionamiento de la Zona --- Franca, éste se inicia con una visita de fondeo en la Aduana recoge del capitán de la embarcación los manifiestos y demás listas de mercancías, así como de avisar a la aduana que ésta se encuentra en condiciones de ser aforada. La aduana designa una visita para que lleve a cabo el reconocimiento aduanero y practicado éste, realiza en sus oficinas los demás actos del oforo (9). Los límites físicos de la Zona Franca están resguardados por un muro o valla y fuera de ellos, en las puertas de acceso y de salida, la aduana establece un puesto de vigilancia - que tiene por objeto comprobar que no sale de los - límites del terreno que ocupa la Zona Franca ninguna mercancía de importación que no esté debidamen-

(9) AFORAR: Reconocer o valorar mercancías para el - pago de derechos. Determinar la cantidad y valor de una mercancía. Diccionario Durvan de la Lengua Española. Ramón Menéndez Pidal. Pág. 40

te despachada por la aduana. (10)

E) DIFERENCIAS:

La única diferencia existente entre Zona Libre y Perímetro Libre es en cuanto a la EXTENSION TERRITORIAL que ocupa cada una de ellas, según se infiere del análisis de los conceptos de estas dos figuras ya vistas; pues mientras que la Zona Libre comprende una o más entidades o parte de éstas, el Perímetro Libre sólo alcanza los límites de una población. Sin que la expresión "o parte de éstas" se preste a una confusión, porque ésta se entiende que abarca más de una población de la entidad a la que pertenezca.

En cambio, entre Zona Franca y los otros dos conceptos analizados, si existen diferencias tajantes, tales como las que a continuación se enuncian:

1a.- En cuanto a la extensión: La Zona Libre es más amplia territorialmente que la Zona Franca, ya que se da el caso de que el puerto de una población comprendida dentro de una Zona Libre. En éste existe una Zona Franca. V.gr. el puerto de Enseñada B.C. en el cual existe en una zona franca, y dicha población se encuentra comprendida en la Zona Libre que abarca el Estado de Baja California Norte.

Con respecto a los perímetros libres, la Zona Franca, también difiere en cuanto a su extensión territorial, toda vez que el perímetro libre es más extenso que ésta, aunque se aclara que en la zona franca implantada en su sentido amplio, no como la

que existe en México, ya que puede llegar a comprender una superficie más amplia que la que pudiera -- comprender un perímetro libre- Pero por lo general- la zona franca se encuentra ocupada por una parte - de un recinto portuario, el cual a su vez, se encuentra enclavada en una población que se le designe como perímetro libre.

2a.- En cuanto a su población: dentro de la zona franca no existe población residente, pues es, por decirlo así, un gran centro de trabajo en donde sus habitantes sólo permanecen en tiempo que dure - la jornada laboral, al final de la cual se retiran- a sus hogares, ubicados fuera de la zona franca, en virtud de que la circunscripción de ésta se encuentra materialmente delimitada de todo centro urbano- por lo que su población es flotante, es decir, puramente temporal. Situación que ocurre en forma contraria en las zonas libres y perímetros libres, en donde los habitantes de las poblaciones que abar- - quen o comprendan éstas; ellos allí viven y trabajan, o sea, mantienen una población constante por ser residentes de la zona libre o perímetro libre.

3a.- Por el destino de las mercancías.- Generalmente las mercancías procedentes del extranjero- o introducidas a una zona franca su ulterior destino será, aparte de ser exportadas, el de ser empleadas para reenvasarse, elaborarse, transformarse, o bien para la producción de un nuevo artículo; pero no - para ser consumidas directamente por los habitantes

de la zona franca, aparte de que éstos no son permanentes porque no forman parte de sus finalidades; y más en México en donde se encuentra expresamente prohibido cualquier acto que altere las mercancías en sus características originales o finalidades de éstas a su llegada, motivo por el cual nuestra zona franca se le asemeja o compara con el depósito franco. En tanto que las mercancías extranjeras que se introducen a las zonas libres y a los perímetros libres, son principalmente para ser consumidas directamente por sus habitantes, ya que la mayoría de éstas son productos alimenticios y pocas las materias primas, y además, es una de sus principales finalidades el de beneficiar directamente a los habitantes de los lugares en donde se implanta una zona libre o un perímetro libre.

Y haciendo la comparación en especial en nuestra zona franca, la diferencia es más notable, que en las zonas libres y perímetros libres es totalmente permisible la transformación de las mercancías extranjeras o la utilización de materias primas importadas para la elaboración de productos, ya sea para el consumo en el país o para exportarse.

Estas son las principales diferencias que se pueden apreciar en forma general de estas instituciones, pues teniendo una finalidad fundamental económica, suelen presentar diversas características de un país a otro, porque su estructura en estas condiciones

cionadas al plan económico del país que las implante.

F) PUERTOS LIBRES:

Los antecedentes de esta institución tienen su raíz en épocas muy remotas, en los puertos de mar de transbordo como Tiro y Cartagena; constituyendo -- uno de los factores primordiales para la creación -- --el comercio exterior--. Estos puertos con devenir -- del tiempo fueron transformándose en razón de las -- necesidades dictadas por el desarrollo del comercio exterior, necesidades que fueron moldeando la figura de los puertos libres, inicialmente llamados francos, en los cuales se proporcionaba a los comerciantes -- ciertas facilidades arancelarias para la introducción de sus mercancías en toda en área de una ciudad o puerto, y que posteriormente fueron reduciéndose -- --tantos las franquicias como el área de éstos a lugares de la ciudad o puerto.

José Elías de Molina dice, que " el desenvolvimiento histórico de los Puertos Libres se ha venido considerando por diversos autores que en su esencia lo comparan a las ferias francas que se celebraban -- en la Edad Media" (11), ya que en éstas facilitaban

(11) De Molina José Elías. "Puertos y Zonas Francas. Barcelona . Págs.65 y 66. Citado por Rosa María García Mondragón en su Tesis "Puertos Libres Mexicanos. 1967. Pág. 60

los pedidos, las transacciones entre los comerciantes, porque en ellas había una ausencia de cargas sobre la introducción de las mercancías, que era el atractivo para los comerciantes y consumidores del país o del extranjero. "Considerándose por algunos autores, que el primer puerto libre fue establecido en el año de 1705 por Inglaterra en Gibraltar; posteriormente en Singapur en 1819, que fue cedido a la Gran Bretaña; Hong Kong en 1819, Trieste y Fiume en 1891 bajo la monarquía Austriaco Húngara; Copenhague en 1894; después de la Primera Guerra Mundial, la institución se fue difundiendo: en 1918 - Santander, a partir de 1925 Salonique y Río de Janeiro en 1921, luego en Suecia Estocolmo, Gotemburgo Malmoe. En Noruega, Oslo. En Alemania, Flemungo, Kiel, Konisberg; todos estos puertos marítimos dotados de zonas francas. Medidas semejantes se tomaron en Estonia, en Lituania, en Finlandia, en Uruguay, y en México (12) entendiéndose por tal institución:

"La circunscripción ubicada en el litoral o en sus inmediaciones, generalmente parte de un puerto, o bien en el interior de un país en donde pueden entrar, permanecer más o menos tiempo, manipularse o transformarse libremente las mercancías extranjeras sin que paguen en ninguno de esos casos-

(12) García Mondragón Rosa María "Puertos Libres Mexicanos". Tesis Profesional, para obtener el Título de Licenciado en Derecho. México. 1967. Págs.61,62.

impuestos de importación o exportación"(13).

Esta institución de puertos libres que fue implantada en México como se menciona en líneas anteriores, contiene características afines a las mencionadas para la zona franca, tomando a ésta en sentido amplio y no la existencia en nuestro país, así como también en las zonas y perímetros, en atención a su aspecto económico y de beneficio a la población en donde se encuentre; de ahí que se origine la confusión entre estas cuatro instituciones y también a las modalidades a que cada país las somete, según su conveniencia.

Pero en realidad sí existen diferencias entre estas instituciones, como se aprecia a través del contenido de los conceptos expuestos en el presente estudio, pues por ejemplo, con las zonas y perímetros libres, los puertos libres guardan grandes diferencias como lo son: la de la extensión territorial, toda vez que los puertos libres generalmente se encuentran en un litoral en sus inmediaciones, en tanto que las zonas y perímetros libres se localizan en las fronteras de un país, y por último los objetivos perseguidos, ya que no hay que olvidar los aspectos que mueven a la creación de zonas y perímetros libres, los cuales se encaminaban al mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de las poblaciones -

(13) Loera Jorge Enrique Ob.Cit.Págs.47 y48.

en donde se emplantan, mientras que los Puertos Libres se encaminan al mejoramiento del comercio exterior.

Por lo que respecta a las diferencias existentes entre una ZONA FRANCA Y PUERTO LIBRE, son poco perceptibles ya que no saltan a la vista fácilmente pero, sí se entiende el beneficio directo que percibe la población del puerto en donde se implante, se verá que la zona franca ningún beneficio da directamente a la población, más que el de una fuente de trabajo; en cambio el PUERTO LIBRE, sí reedita su implantación en forma directa a la población del puerto, o dicho en otras palabras, las funciones inherentes al puerto libre son más amplias que las zonas francas, toda vez que éstas sirven principalmente para la agilización de las maniobras portuarias en industriales; mientras que el puerto libre sirve al intercambio comercial. De ahí que posteriormente, en un puerto, existieran una zona franca y un puerto libre, como aconteció en México poco antes de ser abrigada por la Ley de Puertos Libres Mexicanos.

Respecto a los antecedentes de los puertos en nuestro país se encuentran ligados a la Historia del Istmo, debido a su favorecida situación geográfica, toda vez que constituye la ruta más propicia para el comercio internacional por ser la parte más estrecha de México en la que podrá establecerse la comunicación entre el puerto marítimo de Salina --

Cruz, en el Océano Pacífico, hasta el puerto de -- Coatzacoalcos, Veracruz en el Océano Atlántico (golfo de México) lo que serviría en aquel tiempo para facilitar el comercio entre España y las Islas Fili^lpinas.

"Durante la década 1930-40 se volvió a refle-- xionar sobre el particular de que estando el istmo de Tehuantepec en una situación geográfica privile-- giada, en la que confluyen las líneas ideales de na-- vegación entre los principales puertos de Europa y Asia, podrían establecerse en los puertos de Coat-- zacoalcos, Ver. y el de Salina Cruz, Oax. dos puer-- tos libres que facilitarían el tráfico entre ambos-- océanos, habida cuenta el congestionamiento de na-- víos en el Canal de Panamá. Nacieron así los Puer-- tos Libres Mexicanos a los que dotó de una organiza-- ción y de una Ley propia que rigiera su funciona-- miento. (13)

La institución de los Puertos Libres Mexica--- nos, desde el punto de vista de su régimen jurídico pasó por tres etapas:

PRIMERA: La que tomando en consideración los -- antecedentes históricos relativos a las experiencias internacionales, culminó con el Decreto Presiden--- cial de 1920 expedido por Adolfo de la Huerta.

SEGUNDA: Es la iniciada en el año de 1939 bajo el régimen Presidencial del General Lázaro Cárde--- nas, quien por Decreto legisló sobre la materia, ex

pidiendo la Ley el 30 de Septiembre de 1939.

TERCERA: Esta iniciada en el año de 1946, el-17 de Septiembre; el Presidente de la República -- General Avila Camacho promulgó la Ley de Puertos - Libres Mexicanos que fue publicada en el Diario -- Oficial de fecha 11 de octubre del mismo año".(14)

Esta ley se completaba con las siguientes disposiciones:

a) Reglamento de la Ley de Puertos Libres Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Diciembre de 1946.

b) Reglamento para el Régimen Interior de la Junta Directiva de los Puertos Libres Mexicanos, - publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de agosto de 1942.

c) Reglamento de la Fracción VII del Artículo 18 de la Ley de Puertos Libres Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha-3 de Mayo de 1951; dicha fracción contenía lo siguiente:

Art. 18.- Son facultades de la Junta Directiva de los Puertos Libres:

VII. Para establecer y explotar dentro del pe rímetro de los puertos libres, almacenes generales de depósito de la clase a que se refiere la Frac--

(14) García Mondragón Rosa María. Ob. cit. Pág. 99.

ción III del artículo 51 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Operaciones Auxiliares, y para certificados de depósito y bonos de prenda sobre las mercancías en que en ellos se almacenan, sujetándose al efecto a las disposiciones aplicables de esa Ley y la General de Títulos y Operaciones de Crédito con excepción de aquellas que se contraen a la comprobación de inversión del capital mínimo requerido, para el establecimiento de esa clase de almacenes y a la limitación para expedir certificados de depósitos".

Como se puede apreciar por la redacción de esta fracción, realmente era necesario que se dotara de un Reglamento.

La Ley de Puertos Libres constaba de veinticinco artículos y dos transitorios, pero no se definía lo que era un puerto libre, sólo en sus primeros once artículos se dejaba ver las características de éste, así como su objetivo que a continuación se menciona:

I. Que el puerto libre era un territorio extraaduanal (área de un territorio nacional, generalmente en el perímetro de los puertos de mar o los aeropuertos, a donde se puede llevar la mercancía extranjera sin necesidad de llenar ningún requisito de tipo aduanal, o depositarse la exportación procedente del interior del país, llenándose entonces sí todos los requisitos de esta operación puesto que -

las mercancías de este último caso han salido del territorio aduanal), por lo tanto los barcos que entraran o salieran del mismo no quedaban sujetos a las disposiciones aduanales, sino a lo que se determinara en la propia ley y sus reglamentos (art. 3).

II. Que la introducción y salida de cualquier clase de mercancías a los puertos libres, se haría sin que se causaran los impuestos de exportación, de importación y aforo (15) excepto lo que expresamente determinara en la ley y sus reglamentos, sin aplicación de las demás disposiciones aduanales; por tanto, dentro de los mismos puertos podrían efectuarse libremente toda clase de operaciones de carga y descarga de las mercancías que llegaran o salieran por mar o por tierra, así como su almacenamiento, desempaque transformación o cualquier tratamiento de purificación, refinación o mezcla, sin intervención aduanal (art. 4).

III. Que las mercancías de procedencia extranjera que ingresaran al puerto libre, sólo podrían salir de éste con destino a cualquier puerto del país cubriendo los impuestos de importación correspondientes, excepto que dichas mercancías se envia

(15) AFORO: Actividad aduanal consistente en la comprobación de la mercancía que se trate de importar, en su clase, cantidad, peso y valor para clasificarla arancelariamente y por estar en condiciones de fijar el importe de los impuestos aduaneros que cause.

ran en tránsito, que no debiera hacerse el pago en los términos de la ley aduanal (actualmente Código-Aduanero) ya fuese por estar exentas del pago de impuestos aduaneros o por tratarse de una operación - que no fuera definitiva. Entendiéndose, para los - anteriormente efectos que la mercancía iba en tránsito, cuando ésta se remitiera del puerto libre a cualquier otro punto del país, pero con destino al extranjero. (Art.6)

IV.- Que en los puertos libres se podía manufacturar cualquier producto, pero sí, para la elaboración de éste se requería de materias primas extranjeras, pagaría los impuestos de importación de la materia prima neta al tiempo de introducirse al país los productos manufacturados; a menos que estuvieren exentos del gravamen de acuerdo con las disposiciones de la Ley Aduanal aplicable a las zonas y perímetros libres. La determinación del porcentaje de materia prima extranjera empleada en el producto, se haría por la Dirección General de Aduanas y el interesado.

V.- Las mercancías nacionales causaban los impuestos de exportación al ser introducidas a los -- puertos libres; ahora bien, en el caso de que dichas mercancías entraran al puerto libre para ser almacenadas en las bodegas de éste, podrían depositarse - en éstas sin pago previo de los impuestos, quedando en tal caso a disposición de la aduana del lugar y

bajo la custodia expresa de la Superintendencia, - en tanto que la aduana respectiva no diera aviso al superintendente de que ya se hubiesen cubierto los impuestos respectivos y llenados los requisitos para ser exportados y a quienes deberían ser entregadas dichas mercancías. En caso de que --- esas mercancías regresaran a la zona fiscal en el mismo estado, se devolvían los impuestos que se hubieren causado, pero dichas mercancías ni podían extraerse de los almacenes de la Superintendencia en tanto se cumplieran con los requisitos antes-mencionados. (Art. 8)

VI.- Cuando los productos nacionalizados -- que se introdujeran a los puertos libres se utilizaran como materia prima en la elaboración de un nuevo artículo, en el cual también se utilizara - materia prima extranjera, el nuevo producto solo-podría entrar al interior del país pagando los im-puestos de importación sobre la materia prima ex-tranjera neta empleada en la elaboración de éste, o en los términos de la Ley Aduanal y su Reglamen-to. Determinación del porcentaje de la materia -- prima extranjera empleada, se hacía por la Direc-ción General de Aduanas y del interesado. (Art. 9)

VII.- Por último, las mercancías nacionales- o nacionalizadas que, procedentes de cualquier - punto del país con destino a algún otro punto del mismo, ya sea en cabotaje o tráfico terrestre, --

tengan que pasar por un puerto libre, bien sea para ser almacenadas o en simple tránsito, podían entrar libremente a él sin intervención aduanal y con la sola obligación de que la Superintendencia del Puerto Libre (autoridad máxima en estos siendo el representante de la gerencia en el puerto libre el Superintendente) de aviso a la aduana correspondiente, de la entrada y salida de las mercancías y su destino. (Art. II)

Además, la Ley de Puertos Libres Mexicanos establecía la posibilidad de constituir puertos libres siguiendo un sistema establecido en muchos otros países. (16)

La Junta Directiva de los Puertos Libres Mexicanos, como todo organismo público descentralizado (17) que era, se dotó de un patrimonio propio, según se desprende de lo preceptuado por los artículos 2o. y 17 de la Ley de Puertos Libres Mexicanos, los cuales demuestran que para los efectos de la creación de este organismo descentralizado, como lo era la Junta Directiva de los Puertos Libres, dicho patrimonio se formaba por:

(17) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa Pág. 165. La Descentralización consiste, cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

(16) Cervantes Ahumada Raúl, Derecho Marítimo. Editorial Herrero 1970. Pág. 148.

a) Las aportaciones que le hiciera el Gobierno Federal; la de los Estados y las de los Municipios.

b) Por los ingresos que se obtuvieran a consecuencia de la exportación de los mismos, y

c) En general por los ingresos que se derivaran de su propia gestión.

"Es decir, que por Decreto Presidencial y en base del artículo 89 Fracción XIII Constitucional y la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, al crearse y establecerse el puerto libre se provee a éste, desde antes de su funcionamiento, de un patrimonio que le es propio y que se integra con bienes muebles e inmuebles previamente adquiridos por el Ejecutivo Federal, bien sea que los haya expropiado por causa de utilidad pública, o porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de su presupuesto anual de egresos haya destinado una partida para los gastos de administración de los servicios propios a los Puertos Libres, o bien porque muebles o inmuebles se desafecten de un destino actual para ser incorporados al Puerto Libre; todo ello, constituye propiamente el acervo de aportaciones del ejecutivo Federal al tiempo de crear estos organismos. (18)

(18) García Mondragón Rosa María. Ob. cit. págs. - 102 y 103.

En fin, "la idea del legislador fue fomentar el desarrollo económico de ciertas zonas por el establecimiento de centros donde las mercancías pudieran venir del extranjero, sin pagar derechos aduanales, sea para consumirse en la zona del puerto sea para ser -- reelaborado allí e internarse al país o salir al extranjero ya como productos de una nueva elaboración -- (19); dicho en otras palabras, implantar las características de una zona libre a un recinto portuario o parte de éste, motivo por el cual deviene la confusión entre estas figuras y su aparente similitud, pero, son distintos.

Los puertos libres que llegaron a funcionar, -- fueron: los de Salina Cruz y Matías Romero en el Estado de Oaxaca; el Puerto México en el Estado de Veracruz; y el de Topolobampo en Sinaloa. Pero al parecer por causas de índole administrativo, los puertos libres citados nunca pudieron funcionar como se proyectó y desaparecieron al quedar su Ley abrogada por Decreto de 26 de febrero de 1973.

G) IMPORTANCIA EN LA ACTUALIDAD.

Por lo expresado en las líneas anteriores, resulta obvio la nula importancia que en la actualidad tienen en México, la extinta institución de los puertos libres, no así en el ámbito internacional en donde siguen rindiendo sus beneficios en favor del comerci

(19) Cervantes Ahumada Raúl. Ob. cit. Pág. 148.

cio exterior. Restándonos asimilar las experien--
cias buenas y malas dejadas en nuestros puertos --
por dicha institución, toda vez que ésta ha sido --
la única figura aduanal existente en nuestro país--
que ha tenido el carácter de territorio extra-adua--
nal, ya que las zonas libres, los perímetros lí--
bres y las zonas francas actualmente, ni en su pa--
sado, se han considerado como tales en México, por
no haberseles otorgado esa característica de suma--
importancia al implantarlas.

Quedando ahora en nuestros puertos la zona --
franca, la cual también ya se mencionó, guarda --
gran similitud con los puertos libres, y no se de--
be desdeñar lo alcanzado durante la vigencia de és--
tos últimos, máxime que la zona franca, en tanto--
no se aplique en forma tan restringida, como exis--
te en México, puede brindar los frutos que con --
aquellos no se alcanzaron, y coadyuvar el aumento--
de las exportaciones del país, apoyando igualmente,
las actividades de la Naviera Multinacional del Ca--
ribe, de la cual forma parte México.

CAPITULO II ASPECTO JURIDICO.

A) ANTECEDENTES HISTORICO JURIDICOS:

Recordamos que tanto la implantación de la primitiva Zona Libre en 1858, como la de los Perímetros Libres en 1933 fueron llevadas a cabo en uso de las facultades extraordinarias que en materia hacendaria les habían sido conferidas a Don Ramón Guerra como Gobernador del Estado de Tamaulipas, y el General Abelardo L. Rodríguez, como Presidente de la República respectivamente. Tal situación subsiste hasta que entra en vigor el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente nos rige, éste es, desde 10. de abril de 1952 según disposición del artículo primero transitorio de dicho ordenamiento.

En efecto, este ordenamiento aduanal consigna la fundamentación jurídica de la existencia de las zonas y perímetros libres, así como las zonas francas y de los puertos libres, en forma precisa.

Esta fundamentación jurídica se establece en la Fracción V del artículo 22 del Código Aduanero vigente, y no lo preceptuado por la fracción XIII del artículo 89 de nuestra Constitución Política como pudiera pensarse, toda vez que ésta es restrictiva y no enunciativa, al ser del tenor literal siguiente:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones --

del Presidente, son las siguientes:

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

Como es de hacer notar, el enunciado de este artículo es sumamente claro, sin dar lugar a duda alguna; y a través de sus veinte fracciones que lo integran, va estableciendo en forma concreta cuáles son esas facultades y obligaciones que se le confiarían a titular del Poder Ejecutivo Federal, y en el caso que nos ocupa, es decir la fracción décima tercera, establece específicamente que será, la que ha quedado transcrita en líneas anteriores.

Ahora bien, la fracción V del artículo 22 del Código Aduanero, expresa:

"Artículo 22.- Queda facultado el Ejecutivo Federal para:

V.- Establecer perímetros y zonas libres, zonas francas interiores y puertos libres; fijar sus límites, modificar o suprimir los ya existentes; - modificar los límites de los mismos, y dictar las disposiciones reglamentarias que se requieran".

Resulta conveniente aclarar que los preceptuado por esta fracción V, no siempre ha sido igual, pues ha habido cambios en tres ocasiones, que a saber son:

1o. En las Leyes Aduanales de 1928 y 1929, al

texto era:

"Suspender o clausurar el servicio de una o -- más aduanas y oficinas de despacho, con sujeción a las siguientes bases: ...

2o. En la Ley Aduanal de 1935, la fracción V - preceptuaba:

"Suspender el servicio de oficinas aduanales - en los casos de guerra internacional, disturbios internos en el país, y por causas de salubridad pública".

3o. Que es el texto actual, inicialmente transcrito.

Como se puede apreciar, entre los dos primeros preceptos (los de 1928 y 1929, y 1935), no existe - una diferencia substancial; pero ya en el tercero, - que es el existente en el Código Aduanero Vigente, - cambia totalmente la facultad conferida al Ejecutivo Federal lo que indudablemente demuestra la necesidad de existencia de la fundamentación jurídica - inicialmente de las zonas y perímetros libres, pues no podía subsistir por más tiempo esa situación de - estarle confiriendo, el Congreso de la Unión, facul - tades extraordinarias en materia hacendaria el Eje - cutivo Federal que, aún cuando no existiera impedi - mento jurídico alguno para conferírselas, sí lo era el hecho de que para tales instituciones es necesá - rio dictar medidas apremiantes en cualquier momento,

y sí para dictarlas se iba a estar esperando a que se le confirieran facultades extraordinarias en materia hacendaria al Ejecutivo Federal, para ese entonces, las medidas dictadas hubieran perdido su -- oportunidad, siendo necesario en tal caso, conceder en forma permanente al Ejecutivo Federal la facultad, o mejor dicho, las facultades de: establecer, fijar, de modificar, suprimir, modificar y dictar las disposiciones reglamentarias que se requieran, de las cuatro figuras mencionadas en la comentada fracción V.

Se hablaba con antelación de que esa necesidad de existencia de fundamentación jurídica era inicialmente para las zonas y perímetros libres, pues bien, lo preceptuado por la fracción V, fue más -- allá de su tiempo al contemplar en su contenido al establecimiento de zona francas y de puertos libres, que aún no existían en México, pero que sin embargo se excluyeron en la citada fracción V del artículo 22 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos; inclusión que por todos estos aspectos es plausible por el hecho de querer tener una legislación aduanera actualizada, elogio que no se puede reiterar -- al Código Aduanero vigente.

Una pregunta muy coherente que resulta de todo lo acaecido anteriormente es el ¿por qué las facultades contenidas en la fracción V no se encuentran integradas en la fracción XIII del Artículo 89 Constitucional? En respuesta a esta interrogante, debe-

expresarse lo siguiente:

1o. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, data del año de 1917;

2o. Que se debe recordar que, la primitiva Zona Libre fue abolida en el año de 1905;

3o. Que los Perímetros Libres se establecieron en agosto de 1933, en Ensenada y Tijuana, B.C.

4o. Que las Zonas Libres se establecieron nuevamente hasta 1937 y;

5o. Que el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, es del año de 1951 y que entró en vigor el 1o. de abril de 1952.

En tales circunstancias no era posible que la fracción XIII del artículo 89 Constitucional, estableciera las facultades que le confiere al Ejecutivo Federal la fracción V del Artículo 22 del Código Aduanero vigente; por lo que respecta a las Zonas Francas y Puertos Libres, como ya se mencionó, todavía no existían en México ni se tenían antecedentes precisos de estas instituciones en nuestro país, de ahí el elogio hecho a la fracción V, por contemplar a dichas figuras.

Esto es en esencia la fundamentación jurídica que corresponde al tema. A continuación trataremos los antecedentes históricos jurídicos.

A) ANTECEDENTES HISTORICOS JURIDICOS:

No siempre las zonas libres y perímetros libres se han regulado por las mismas disposiciones, contenidas dentro de un capítulo a título especial, como se encuentran actualmente regidas en el título XV del Código Aduanero Vigente; pues como se recordará, la primera en existir en México, fue la Zona Libre, y con posterioridad, a raíz de la abolición de ésta, se implantaron los perímetros libres. Así, inicialmente se regula el funcionamiento de la zona libre hasta 1905, luego aparecen los perímetros libres en 1933, y meses después su reglamento, y por último ambas figuras quedan reguladas conjuntamente en el Título XVI de la Ley Aduanal de 1935, hasta el Código Aduanero que actualmente los rige. Pero veamos la secuencia cronológica de estos ordenamientos.

1o. El Decreto del 17 de marzo de 1858, expedido por el Gobernador de Tamaulipas en el que, además de dar vida a la primitiva zona libre, sentó las bases para el funcionamiento de la misma.

2o. El Reglamento de la Zona Libre, del 17 de junio de 1878, expedido igualmente en Tamaulipas, de observancia obligatoria en: Matamoros, Reynosa, Camargo, Mier, Guerrero, Monterrey y Laredo, lugares en los que se implantó originariamente el régimen de zona libre, conteniendo dicho reglamento nueve capítulos cuya sola mención de una idea de su contenido, siendo el rubro de éstos: De importación

en la Zona Libre: Pago de Derechos a la importación de Mercancías Procedentes de la Zona Libre; Comercio de efectos Extranjeros entre puntos situados en la Zona Libre; Consumo en los lugares de la Zona Libre en donde no hay Aduanas ni secciones aduanales; Exportación; Pasajeros y Equipaje; Contrabando y sus Penas; y Prevenciones Generales.

Se tipificaron en este ordenamiento los casos de contrabando de mercancías hacia la zona libre, problema que originó la desaparición de ésta; pues bien, con este reglamento se pretendió controlar -- las mercancías extranjeras en todos sus aspectos y en la opinión de Carlos J. Sierra "Hasta la fecha no se ha vuelto a legislar con tanta precisión sobre las zonas libres, como se hizo en ese Reglamento" -- (20).

30. Arancel de 8 de noviembre de 1880, que -- constó de 133 artículos, divididos en veintiseis capítulos, de los cuales el Capítulo XXV lo dedicaba a la Zona Libre y a la que no hizo cambios substanciales, en relación con el anterior. Conteniendo este ordenamiento los siguientes rublos: Del Tráfico General; Tráfico de Altura; Tráfico de Cabotaje; -- Buceo y Pesca; Abolición de prohibiciones; Expedición de Derechos de Importación (Tarifa o Ley de Importación); Aforo de las Mercancías; Cargamento de Buques en el País Extranjero; De las Embarcaciones--

(20) Martínez Vera Rogelio y Sierra Carlos. "Historia y Legislación Aduanera de México". Edit. -- Del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público. 1973. Pág. 176.

que arriban por Caso Fortuito a Puertos de la República; Del Arribo de Buques a los Puertos de la República conduciendo Mercancías; Renuncia de de Consignación de Mercancías; De la Carga de los Buques; Del Despacho; Del Tráfico de Efectos extranjeros -- por el Territorio de la República; De la Exportación; De los Pasajeros y sus equipajes; de la Inversión de los Valores de las Confiscaciones y Multas; Del Timbre; de la Zona Libre; y Prevenciones Generales.

40. El 24 de enero de 1885, se expide un nuevo ordenamiento Aduanal con el nombre de Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, la cual fue muy extensa, pues contenía anexa la Tarifa General de los Derechos que debían pagar las mercancías extranjeras que se importaran por las aduanas del país. Además, el Vocabulario o Repertorio para la aplicación de la tarifa. Pero esta Ordenanza tuvo una efímera existencia, siendo expedida una nueva en el año de 1887.

50. En efecto, el 10. de marzo de 1887 se pone en vigor la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas que contaba de 450 artículos, dividido en diecisiete capítulos. (21)

60. Ordenanza General de Aduanas Marítimas y fronterizas del 12 de julio de 1891, que entró en vigor hasta el 10. de noviembre de ese mismo año.

(21) Martínez Vera Rogelio y Sierra Carlos J. Ob. cit. Pág. 210.

Contando con 705 artículos, integrado por veintitrés capítulos de los cuales, el Capítulo XXII estaba destinado a reglamentar el funcionamiento de la zona libre, en sus artículos 675 al 696, pero en un ordenamiento aparte.

Del contenido de este reglamento se observan las restricciones de que empezaban a ser objeto las mercancías que se introdujeran a la zona libre, así como para el comercio y la industria de los lugares citados en dicha zona que, como se mencionó en el capítulo primero del estudio que se presenta, fueron el origen de la desaparición de estas actividades en las poblaciones fronterizas, así como la propia institución.

A partir de este reglamento ya no se volvió a hacer mención de la zona libre, hasta la Ley Aduanal de 1935, toda vez que en 1905 quedó abolida la zona libre. En efecto, aunque quedaron abrogadas los preceptos que regían a la zona libre, la Ordenanza de 1891 subsistió hasta el año de 1930, estando vigente sus disposiciones en forma simultánea a las contenidas en la Ley Aduanal del 18 de abril de 1928, mismas que también quedaron derogadas al ponerse en vigor la Ley Aduanal de 30 de diciembre de 1929, que rigió desde el 1o. de enero de 1930.

8o. Reglamento de los Perímetros Libres, del 3 de noviembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre del mismo año; -- conteniendo este reglamento 43 artículos y que con--

rrespondían al Título XIX de la Ley Aduanal de 1929.

9o. Ley Aduanal del 30 de agosto de 1935, publicado el 31 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, constaba de 435 artículos, divididos en dieciocho títulos. Aquí se vuelve a mencionar la zona libre reglamentado en los artículos del 418 al 427.

Posteriormente se publica el reglamento de esta Ley Aduanal, el 27 de diciembre de 1935.

10o. Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 30 de diciembre de 1951; entró en vigor el 1o. de abril de 1952, que constaba de 727 artículos, comprendidos en diecinueve títulos, de los cuales, el Título XV es el referente a las zonas y perímetros libres en sus artículos 645 al 674. Este Código es el que rige actualmente, aunque con algunas reformas aisladas que se han venido llevando -- a cabo.

En relación a las zonas francas, no hay otro -- antecedente, más que la mención que de las mismas -- se hace en la fracción del artículo 22 del Código -- Aduanero, antes aludido.

C) ZONAS Y PERIMETROS LIBRES.

Las zonas y perímetros libres se rigen primordialmente por lo dispuesto en el Título XV del Código Aduanero vigente; pues como ya es típico en la legislación aduanal del país, no todas las disposi-

ciones a estas dos figuras se encuentran en dicho Código, pues las relativas al aspecto arancelario, las encontramos en la Ley del Impuesto General de Importación, Ley del Impuesto General de Exportación, Decretos Presidenciales, Acuerdos, Circulares, Telegramas-circulares y en Oficios-circulares, emitidos por el Presidente de la República, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Aduanas, por la dependencia que ésta guarda con la anterior, y por la Secretaría de Comercio respectivamente, constituyendo las anteriores disposiciones la legislación vigente de las mencionadas zonas y perímetros libres. Encontrándose compiladas, los Decretos, Circulares, Telegramas, etc., en las llamadas Disposiciones Conexas, las que hay que aclarar, no constituyen un ordenamiento jurídico, pues simplemente es el nombre bajo el cual se editan.

D) ZONAS FRANCAS:

Por lo que respecta a las zonas francas, las disposiciones jurídicas aplicables no se encuentran en el Código Aduanero como en el caso de las dos anteriores, ni en ningún otro ordenamiento; toda vez que el titular del Ejecutivo Federal en los Decretos por los que establecen las zonas francas en puertos mexicanos, ha dictado una serie de normas a las cuales se sujeta el funcionamiento de dicha figura y en las cuales se remite, según el caso a preceptos contenidos en el Código Fiscal de la Fede

ración, Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Facultades de la Secretaría de Marina y a las normas operacionales que establecen la Superintendencia del Puerto en que se encuentre la zona franca.

En tal circunstancia, es de suponerse que a esta figura se le dará un tratamiento similar al seguido con los puertos libres, es decir, que se le dote de un instrumento jurídico propio, porque no es de creerse que dichas disposiciones sean incorporadas al código de la materia en un título especial que sería lo aconsejable, para evitar que la legislación aduanal se siga esparciendo, como se encuentra en la actualidad.

Las disposiciones dictadas por el Ejecutivo Federal, a que con antelación se hizo referencia, se encuentran en forma dispersa en los Decretos de implantación de las zonas francas; presentándolas a continuación en forma ordenada para su mejor comprensión.

1.- Las actividades de carga, descarga y almacenamiento de mercancías que se efectuarán libres de intervención aduanera directa (lo cual no significa que se consideren como territorios extra-aduanales, de acuerdo con las normas operacionales que establezcan la Superintendencia del puerto y por conducto de los concesionarios y permisionarios res

pectivos, sin perjuicio de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para determinar los créditos fiscales y dictar las medidas necesarias de control, vigilancia y verificación .

2.- Las mercancías de exportación o en tránsito podrán ingresar a las zonas francas sin el reconocimiento arancelario, a fin de que ésta se realice, en su caso, en el interior de las mismas.

3.- Ninguna mercancía podrá salir de las zonas francas, sin el cumplimiento de los requisitos a -- que está sujeta, el previo pago en su caso, de los impuestos, o garantía de los mismos, en los términos del Código Fiscal de la Federación (Artículo 12 del Código Fiscal de la Federación; así como de los derechos respectivos.

4.- Las mercancías depositadas en las áreas de tránsito de las zonas francas causarán derechos de almacenaje, de acuerdo con las cuotas y dentro de los plazos previstos en el Código Aduanero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en consulta con la de Marina, determinará las áreas que se destinen para almacenamientos estacionados, y fijará las normas a que deba sujetarse el depósito de mercancías de las mismas.

La consulta a que alude la anterior disposición son para efectos de organizar, por decirlo así, la ubicación de cada tipo de mercancía dentro de los almacenes de la zona franca en su exterior, por

lo que dichas normas sólo regirán en ésta; es decir, que cada zona franca contará con un régimen interior para el acomodamiento de las mercancías, así como el almacenamiento en los lugares destinados para el almacenamiento estacionario.

5.- Causarán abandono en favor del fisco federal las mercancías que no sean retiradas de las zonas francas dentro de los tres meses siguientes -- (Art. 325 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos) a la fecha de terminación de la descarga del barco de la entrada a las propias zonas si se trata de mercancías de exportación, o de haber quedado sujetas al dominio fiscal de mercancías en -- tránsito.

6.- Para efectos de control y verificación:

a) Una vez terminada la visita de fondeo, la autoridad aduanera entregará a la Superintendencia del puerto y a los concesionarios o permisionarios de servicio de almacenaje, un ejemplar de los documentos requeridos en el tráfico de que se trate.

b) Las Superintendencia del puerto, así como los concesionarios o permisionarios correspondientes, mantendrán en todo tiempo a disposición de las autoridades aduaneras, los documentos y registros de operación y almacenamiento que permitan cualquier diligencia en relación con las mercancías.

7.- Son Obligaciones de dichos concesionarios o permisionarios:

a) Impedir el retiro de mercancías de las zonas francas que no hubieren satisfecho los requisitos en el artículo tercero (de estas disposiciones).

b) Adoptar en las zonas francas las medidas necesarias para la seguridad de las personas y mercancías independientemente de los servicios de vigilancia que para el efecto establezca la Secretaría de Marina.

c) Formular y entregar a la autoridad aduanera la liquidación de los cargamentos.

d) Responder a la Hacienda Pública por el importe de las aportaciones fiscales que se causen o debieran causarse y a los propietarios de las mercancías, así como a la propia Hacienda Pública, en su caso, por el valor de éstas.

e) Informar de inmediata a la autoridad competente al tener conocimiento de cualquier incidente, anomalía o infracción a las disposiciones legales en vigor.

f) Poner a disposición y entregar físicamente en su caso a las autoridades aduaneras las mercancías que causen abandono dentro de los tres días siguientes a la fecha de aquel. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los diez días siguientes retirará dichas mercancías de la correspondiente zona franca o determinará su destino.

8.- Los consecionarios o permisionarios de servicio de almacenaje, deberán entregar un ejemplar--

de los documentos a la Federación, de las garantías que cubran los intereses del Erario y cualquier responsabilidad a su cargo.

9.- La Superintendencia de puertos ejercerá --
vigilancia especial respecto de los servicios de -
transporte y maniobras para coadyuvar el cumpli- -
miento de las disposiciones relativas del Código -
Aduanero del País.

10.- Por los fines específicos a que se desti-
ne la zona franca, queda expresamente prohibido en
la misma:

a) Cualquier acto que altere las característi-
cas o la función que las mercancías posean a su lle-
gada; y

b) Utilizarla para habitación o comercio en
actividades ajenas a los servicios conexos de las-
vías de comunicación.

11.- Lo no previsto en los artículos anterio-
res, respectos a las operaciones aduaneras, se regi-
rá por las disposiciones del Código Fiscal de la Fe-
deración y Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Es necesario aclarar que hacia el 31 de diciem-
bre de 1976, las Superintendencias de puerto depen-
dían de la Secretaría de Marina, que también se de-
nominan en las disposiciones anteriormente transcri-
tas, como Superintendencias de Operación Portuaria,
pero que vienen a ser lo mismo, toda vez que éstas-
quedaron fuera de la competencia de la mencionada -

Secretaría en virtud de la Reforma Administrativa-empresarial emprendida por el actual régimen Presidencial.

En efecto, las Superintendencias de puerto o superintendencia de Operación, ya no dependen de la Secretaría de Marina, ahora dependen de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Además de las anteriores disposiciones dictadas por el Ejecutivo Federal en la anterior administración para las zonas francas, ésta, en el Decreto de 5 de abril de 1973; dictó otras en específico para las zonas francas de Coatzacoalcos, Ver., y Salina Cruz, Oax., diciendo que:

"Las dos zonas francas que se establecen en el presente Decreto se considerarán como una sola unidad operativa, y por tanto, las disposiciones en materia aduanal que rigen aquéllas, se aplicarán en lo conducente para el transporte de mercancías entre una y otra de las propias zonas. Consecuentemente dicho tránsito podrá efectuarse libre de intervención aduanera directa, sin garantía ni condición, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en el artículo 397 del Código Aduanero (22), las disposiciones aplicables, y además -- las siguientes:

-
- (22) Artículo 397.- No podrán ser materia de tránsito por territorio nacional las mercancías de importación prohibida. Por cuanto a las -- que están sujetas a requisitos especiales, sólo se exigirá el cumplimiento previo de ellos cuando exista disposición expresa de la Sec. de Hac.

a) Que el interesado o su representante formule la solicitud de tránsito correspondiente ante la aduana respectiva y que un sólo consecionario de servicios de la zona franca asuma la responsabilidad del manejo solidariamente, lo previsto en el artículo 10 fracción VII, inciso d del presente Decreto); -- desde la recepción de la mercancía por el propio -- consecionario en una zona franca hasta la salida -- del país en la otra.

b) Que se utilicen únicamente cajas o compartimientos cerrados, sellados por la aduana de entrada (23).

Se podrá transportar sin los sellos de la aduana, en plataforma, góndolas o cajas abiertas, sólo-maquinaria y equipo pesados, automóviles y grane---les; así como las mercancías cuyas características-permitan su absoluta identificación y control, siem---pre que en este último caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo autorice expresamente.

c) Que el transporte se efectúe por ferrocarril o que el porteador (23) sea una empresa de ser---vicio público federal, autorizado expresamente para operar la ruta Coatzacoalcos, Salina Cruz, y que -- realice el transporte sin ninguna desviación ni es---cala.

d) Que se compruebe ante las Superintendencias de Operaciones Portuarias que el conocimiento, car-

(23) Containers - contenedores.

ta de porte o documento de transporte (24), señalando como lugar de origen y destino de la carga, las zonas francas respectivas; que se mencione expresamente en ésta, como domicilio para los efectos de responsabilidad del porteador y del consecionario de la zona franca, en la entrega de la mercancía y que se haga constar que la mercancía se envía en tránsito.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las demás autoridades competentes fijarán los requisitos adicionales que deban cumplirse en los casos necesarios, de acuerdo con la índole de la mercancía".

E) FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL:

Entre las diversas facultades que se le confiere al Ejecutivo Federal, en el Capítulo II del Código Aduanero, el cual se integra únicamente por el artículo veintidós, facultades dadas para establecer zona y perímetros libres y zonas francas; y sus complementarias que son: fijar y modificar sus límites, modificar o suprimir las ya existentes y dictar las disposiciones reglamentarias que se requieran, según lo preceptúa la fracción V del citado artículo.

La facultad de establecer cualquiera de estos regímenes aduanales se le confiere al Ejecutivo Federal, no tan solo por la tradición histórica al --

respecto, sino que, dadas las características de estas tres instituciones, los motivos que mueven a su implantación y su vinculación con el plan económico nacional, son las circunstancias que encuadran y se refugian por sí solas en la esfera competencial del Titular del Ejecutivo Federal, en virtud de su gran trascendencia en los ámbitos social, político y económico del país, y que además, vienen a ser un corolario de las amplias facultades que en materia económica goza el Ejecutivo Federal, en razón de lo -- dispuesto en el artículo 131 Constitucional y en la Ley Reglamentaria de su segundo párrafo, amén de -- las que se le confieren en el Código Aduanero.

Con relación a las demás facultades conferidas en la fracción V del artículo 22, el propio Ejecutivo Federal, las anteriormente llamadas complementarias, resulta obvio el por qué se le confirieron a éste; o sea, por el carácter accesorio que guardan éstas con respecto a la facultad principal, que es la de establecer zonas francas, zonas libres y perímetros libres, y en atención a lo expresado en líneas anteriores.

Ahora bien, es de hacer notar que la fracción V habla de establecer zonas interiores, y las existentes en el país se encuentran en puertos marítimos; o sea que se ha interpretado en sentido amplio la facultad de establecer zonas francas, fundamentándose los Decretos de establecimiento de éstas, en los preceptuado por los artículos 89 fracción I-

y XIII Constitucional; 22 fracción I, II y V y 3a.- y 5a. del Código Aduanero; y el artículo 4o. transitorio del mismo ordenamiento, fundamentación muy amplia y poco precisa, considerándose lo más apropiado, la reforma a la fracción V del artículo 22 del Código Aduanero, para que únicamente se mencione -- que el Ejecutivo Federal queda facultado para establecer zonas francas, sin el agredo de "interiores". Ya que este agregado lo está restringiendo al Ejecutivo para establecerlas; por citar un ejemplo, en los aeropuertos nacionales, cosa que es factible y no va en contra de la institución; pero se considere que esa facultad debe ser general, es decir, que pueda establecer zonas francas en el interior o en los puertos marítimos.

A continuación se comentará la esencia de los Decretos que prorrogan la vigencia de las zonas libres en Baja California Norte y Parcial del Estado de Sonora, así como la vigencia de la zona libre de Baja California Sur, como la zona libre del Estado de Quintana Roo. Además de algunos acuerdos múltiples que se han expedido para beneficiar estas zonas.

Con fundamento a la facultad que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Presidente de la República, en el artículo 89 fracción I y también con fundamento en lo dispuesto por el artículo 22 del Código Aduanero, el Ejecutivo Federal ha expedido un Decreto para prorrogar hasta el 30 de junio de 1985 la vigencia de-

la Zona Libre del Estado de Baja California y Parcial del de Sonora. Y como tenemos entendido que la vigencia de dicha Zona Libre ha sido objeto de prórroga sucesiva, siendo la última la que venció el 30 de junio de 1978; los motivos han sido:

1o. La necesidad de promover dentro de esas áreas la producción y la concurrencia de productos nacionales requeridos para satisfacer las necesidades de sus pobladores, así como la de materias primas, insumos y maquinaria que demanda el aparato productivo de la región para incrementar sus exportaciones.

2o. Las limitaciones de producción regional y concurrencia nacional determinan la necesidad de proseguir con un sistema complementario de aprovisionamiento externo que coadyuve al desarrollo de la región;

3o. La necesidad de establecer modalidades al régimen de zona libre, dentro del marco general de política económica regional, que contribuyan a acelerar el desarrollo regional mediante la aplicación de estímulos y facilidades para cada una de las actividades económicas que otorguen seguridad a las inversiones a largo plazo y propicien la integración de la región a la economía general del país;

4o. La conveniencia de continuar alentando la producción regional y la concurrencia de productos nacionales a esas regiones, con objeto de ampliar y

asegurar su mercado y sustituir las importaciones - en forma creciente;

5o. La necesidad de unificación del régimen - de zona libre con el vigente en el resto del país, - mediante la tensión gradual a dicha región de la política arancelaria y no arancelaria imperante;

6o. Las modalidades que se establecerán conforme a los lineamientos de la política nacional de desarrollo, y que con objeto de acelerar la integración de esta región al resto del aparato productivo del país, es recomendable continuar con el régimen de zona libre por un período determinado.

Dicha prórroga subsistirá en los términos de las demás disposiciones vigentes a la fecha sobre la materia.

Con el fin de agilizar la resolución de asuntos relativos al fomento de la actividad económica de las regiones comprendidas al fomento de la actividad económica de las regiones comprendidas por la Zona Libre del Estado de Baja California y Parcialdel de Sonora, las Secretarías de Estado integrantes de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional del Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, procurarán delegar en sus Representantes ante el Comité de Promoción Económica que corresponda, las funciones requeridas para el logro del fin antedicho.

Pero cuando así proceda, las Secretarías de Es

cretarías de Estado competentes fijarán cuotas de los productos susceptibles de importarse a la citada Zona Libre, en la medida necesaria para atender las contingencias de la oferta y demanda regionales, escuchando la opinión de la Comisión Coordinadora aludida.

Pero cuando se otorguen cuotas de importación autorizadas, podrá condicionarse a la adquisición de una proporción determinada de bienes de producción nacional, a fin de incrementar el consumo de los mismos y asegurar su mercado en la región.

Ahora bien, para fomentar y consolidar las actividades económicas de la región, las Secretarías de Estado competentes, escuchando a la Comisión Coordinadora, expedirán las disposiciones necesarias para otorgar estímulos, ayudas y facilidades para promover las que sean compatibles con su desarrollo.

Este es el contenido esencial del Decreto expedido, el cual entró en vigor el 10. de julio de 1978 y que continuará rigiendo hasta el 30 de junio de 1985, dando sus beneficios a esa región del norte para su integral desarrollo. ¿Hasta cuándo continuará este regimen fiscal? ¿Qué intereses se mezclan en este régimen? Estas preguntas tendrán su respuesta en las conclusiones que posteriormente se anotarán.

CONSIDERACIONES A LA PRORROGA DE LA VIGENCIA
DE LA ZONA LIBRE EN EL ESTADO DE BAJA CALI--
FORNIA SUR.

Como ya se mencionó en páginas anteriores sobre las facultades que le confiere la Constitución al Presidente de la República en el artículo 89 Fracción I, y con fundamento en el artículo 22 del Código Aduanero que es la de expedir Decretos para la prórroga de la vigencia de las zonas libres. Ahora se mencionarán las consideraciones que se han tomado para continuar con la vigencia de la zona libre a favor del Estado de Baja California Sur.

Como sabemos que por Decreto de 25 de mayo de 1939 fue creada la Zona Libre del entonces Territorio Sur de Baja California, y que la vigencia de dicha zona libre ha sido objeto de prórroga sucesivas, siendo la última la que venció el 30 de junio de 1978, y que debido a las características que prevalecen en el Estado, los resultados que se han obtenido en materia de desarrollo han sido hasta ahora, reducidos en relación a los recursos disponibles.

Ahora bien, se citan los motivos siguientes del por qué de su prórroga:

1o.- El desarrollo económico del Estado ha tenido logros más limitados en relación a otras regiones que también han gozado del régimen de zona libre;

2o.- La necesidad de promover dentro de esa - -

área la producción y la concurrencia de productos nacionales requeridos para satisfacer las necesidades de sus pobladores, así como la de materias primas, insumos y maquinaria que demanda el aparato productivo de la región para incrementar sus exportaciones;

30.- Las limitaciones de producción regional y de concurrencia nacional, determinan la necesidad de proseguir con un sistema complementario de aprovechamiento externo, que coadyuve al desarrollo de la región;

40.- La necesidad de establecer modalidades al régimen de zona libre, dentro del marco general de política económica nacional, que contribuyan a acelerar el desarrollo regional mediante la aplicación de estímulos y facilidades para cada una de las actividades económicas que otorguen seguridad a las inversiones a largo plazo y propicien la integración de esa región a la economía general del país;

50.- La conveniencia de continuar alentando la producción regional y la concurrencia de productos nacionales a esas regiones con objeto de ampliar su mercado y sustituir las importaciones en forma creciente;

60.- La necesidad de unificación de régimen de zona libre con el vigente en el resto del país, mediante la existencia gradual a dicha región de la-

política arancelaria y no arancelaria imperante;

7o. Las modalidades se establecerán conforme a los lineamientos de la política nacional de desarrollo que con objeto de acelerar la integración a esta zona al resto del aparato productivo del país, es recomendable continuar con el régimen de zona libre por un período determinado.

Como sabemos, se prorrogó la vigencia de la zona libre del Estado de Baja California Sur hasta el 30 de junio de 1985 en los términos y disposiciones que a continuación se anotan:

Como se mencionó al hacer el comentario al Decreto sobre la vigencia del Estado Norte de Baja California sobre los organismos competentes en el vigilancia de estas zonas; ahora se comentará lo relativo a Baja California Sur.

Las Secretarías de Estado integrantes de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, a fin de agilizar la resolución de los asuntos relativos al fomento de la actividad económica de la región comprendida por la Zona Libre del Estado de Baja California Sur, procurarán delegar en sus Representantes ante el Comité de Promoción Económica, las funciones requeridas para el logro del fin antes dicho.

Pero las mencionadas, Secretarías de Estado, dentro del ámbito de su competencia, podrán revisar

las disposiciones que regulen el comercio exterior de la referida Zona Libre, con el objeto de unificarlas con las relativas a las del resto del país, tomando en cuenta las resoluciones de la Comisión, mencionadas en el artículo anterior.

Cuando así proceda, las Secretarías de Estado competentes fijarán cuotas de los productos susceptibles de importarse a la citada Zona Libre, en la medida necesaria para atender las contingencias de la oferta y la demanda regionales, escuchando la opinión de la Comisión Coordinadora aludida.

El otorgamiento de las cuotas de importación autorizadas, podrán condicionarse a la adquisición de una proporción determinada de bienes de producción nacional, a fin de incrementar el consumo de los mismos y asegurar su mercado en la región.

Para fomentar y consolidar las actividades económicas de la zona, las Secretarías de Estado competentes, escuchando a la Comisión Coordinadora, expedirán las disposiciones necesarias para otorgar estímulos, ayudas y facilidades para promover las que sean compatibles con su desarrollo.

Este es el contenido esencial del Decreto expedido y publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 1978.

INSTITUCIONES SIMILARES EN EL DERECHO EXTRANJERO.

Ya se ha mencionado la discrepancia en doctrina en torno al concepto, que de las figuras a estudio se tiene. Esta discrepancia de conceptos es -- principalmente respecto a la zona franca, pues hay quienes identifican como una sola, a la zona libre y a la zona franca; habiéndose ya establecido en este breve estudio las diferencias existentes entre dichas figuras; por tanto, se atenderá al concepto de Zona Franca, por ser la designación más conocida en el mundo.

Es indudable que la discrepancia se deriva de que la implantación de este régimen tenga sus móviles en las necesidades económicas, situación geográfica, así como de los fines que se quieren alcanzar con la adopción de éste; circunstancias, todas éstas, que varían de un país a otro y provocan la desfiguración de la imagen de la zona franca, en razón a dichas necesidades, y por ende, se contemplan diversos conceptos de la figura aduanal, porque no en todos los países en donde existe una llamada "zona-franca". Este funciona de la misma manera.

La anterior aseveración viene de que, "en su forma original, las zonas francas, entendidas en su sentido amplio, tuvieran como objetivo fundamental el de servir de núcleos internacionales de distribución de mercancías. Tal fue lo que ocurrió con los-

puertos situados en la periferia del continente europeo (Hamburgo por ejemplo) Constituido en centros importantes para el tráfico comercial de los países de Europa Central y Oriental con el resto del mundo.(25)

De aquí que en el transcurso del tiempo y las nuevas necesidades, esta figura se fuera variando, respondiendo ahora a razones económicas vinculadas a fines de promoción de desarrollo de una determinada región del territorio nacional, o de una región que abarca territorios de varios países, como los vinculados a una determinada cuenca hidrográfica, o a fines de estímulo para la formación de complejos industriales o de ciertas industrias; incluso el desarrollo de industrias manufactureras a base de materias primas extranjeras, cuyo objetivo principal es la exportación.

Esta situación de discrepancias en torno al concepto de zona franca, o por la proliferación de éstas en el mundo, ha hecho que las comunidades económicas existentes tratan, aunque sea en este régimen, que podrían provocar desviaciones de tráfico y de recaudaciones aduanales, como acertadamente se señalen en las consideraciones de la Circular 69-75 de la Comunidad Económica Europea del 4 de marzo de 1969.

(25) FUNDACION. Getulio Vargas, Ob. cit. Pág. 5

Así por ejemplo, en la Comunidad Económica Europea se entiende por zona franca, cualquiera que sea la expresión usada por los Estados miembros;

"Todo en clave territorial instituido por las autoridades competentes de los Estados Miembros, -- con el fin de que se consideren a las mercancías -- que ahí se encuentren como si no estuvieran sobre el territorio aduanal de la Comunidad, para la aplicación de los Derechos de Aduana, extracciones agrícolas, restricciones cuantitativas en todos los impuestos o medidas de efectos equivalentes". (26)

En el Proyecto Centroamericano sobre Zonas -- Francas y Puertos Libres de 23 de febrero de 1965 -- se conceptuó a la zona franca de la siguiente manera:

"Zona Franca es un lugar o sitio de territorio de uno de los Estados contratantes, aislados plenamente de todo núcleo urbano, sin población residente y bajo la custodia externa de una autoridad aduanera, en el cual no causa impuestos de ninguna clase al ingreso, la permanencia o el retiro de mercancías" (27)

Por su parte la Asociación Latinoamericana de

(26) SEMINI Antonio. La C.E.E. Harmonization Des Legislations. Edit. J. Delmas y Cía. París. Francia. 1971. Pág. 132.

(27) FUNDACION Getulio Vargas. Ob. cit. Pág. 6

Libre Comercio, ALALC, adoptó la siguiente definición de zona franca:

"Puerto o parte de un puerto, o en un espacio-determinado, cuyos límites son vigilados por la aduana y que está situada en el exterior del territorio aduanero, en los cuales todas o algunas mercancías son admitidas como exención de derechos o impuestos a la importación y no están normalmente sometidas al control de la aduana, las mercancías pueden ser allí depositadas, almacenadas, acondicionadas o expuestas sin ninguna restricción o, bajo ciertas condiciones, transbordadas, puestas a la venta, transformadas o terminadas". (28)

Como se puede apreciar, sigue existiendo cierta disparidad en los conceptos expuestos, pero se tiene confianza en que a sólo a través de estas comunidades, puede llegarse a la unificación del concepto de zona franca y de cualquier otra institución aduanal, en virtud de su gran influencia en el mundo económico de sus países miembros, tanto en los que no lo son, en atención a las relaciones económicas que éstas tienen, y además, por ser ellas quienes marcan las restricciones en estos aspectos.

CAPITULO III ASPECTO ADUANERO Y ECONOMICO.

A) REQUISITOS PARA LA IMPORTACION DE MERCANCIAS.

Antes de mencionar los requisitos para la importación de mercancías es necesario tratar sobre el ---
DESPACHO ADUANERO EN LAS ZONAS LIBRES, PERIMETROS Y
ZONAS FRANCAS, para poder entender el inciso que se
menciona.

Bien, el Despacho Aduanero de las mercancías --
ocupa un lugar sumamente importante dentro de la ma-
teria aduanal, ya que a través de éste se realizaron
las operaciones aduaneras de importación y exporta-
ción, ya sea que las mercancías vengan por vía pos-
tal, marítima, terrestre o área, teniendo que reali-
zarse una serie de trámites ante la aduana de entra-
da y poderse realizar así la legal importación o ex-
portación de dichas mercancías.

De conformidad con el artículo 16 del Código de
la materia, el despacho aduanero es: "El conjunto de
trámites a que toda operación aduanera está sujeta",
y para tal efecto, el citado artículo lo divide en -
dos fases, "primera: los relacionados con la función
del porteador o conductor de las mercancías y, segun-
da: aquellos otros en que intervienen los remitentes
o consignatarios o destinatarios de las mismas. "Las
operaciones aduaneras que pueden realizarse, que son
los mencionados por el artículo 7 del mismo ordena-
miento, que a saber son:

- a) Importación definitiva, temporal y especial.
- b) Exportación definitiva, temporal y especial.
- c) Tránsito internacional: por territorio nacional y por el extranjero, y
- d) Transbordo.

Respecto a la última de estas, no se está de acuerdo en considerarla como una operación aduanera, en virtud de que ésta es exclusivamente una maniobra de transportación de las mercancías y que además, no representa un ingreso económico para el país, sin negar su importancia, se considera debe negársele ese carácter que tiene la operación.

Ese conjunto de trámites a que se someten estas operaciones, son para efectos de control y cobro de los impuestos que las mercancías causen por su importación al país, y en el caso de la exportación, prohibir la salida de aquéllas que no puedan ser objeto de esta operación, realizando una actividad de protección para evitar el contrabando.

a) Reglas Generales del Despacho:

1.- Trámites relacionados con el porteador (Primera fase), la iniciación de los trámites generalmente se realiza previa la llegada de las mercancías a la aduana y en ocasiones antes, pues hay mercancías que requieren de un permiso especial para su importación y exportación; permiso que se solicita ante una dependencia gubernamental, a nivel de Secretaría, y que será la que corresponde según el

tipo de la mercancía que se desea importar o exportar, siendo las más recurridas la de Hacienda y -- Crédito Público, la de Comercio y ahora la de Patrimonio y Fomento Industrial.

1.- Con la entrega de documentos que hace el porteador o conductor de las mercancías, que es la compañía transportadora, dichos documentos reciben el nombre de "MANIFIESTO" p cuando viene la mercancía por tráfico aéreo o marítimo - "RELACION"-, --- cuando es por tráfico terrestre, y que son precisamente eso, una relación de las mercancías que conduce para el país, además entrega, en tráfico marítimo, el conocimiento de embarque, y en aéreo, --- guía área correspondiente.

2.- Hecha la entrega de los documentos se procede, en tráfico aéreo y marítimo, a registrar la llegada de la nave y llevar la mercancía al recinto fiscal bajo conducción o vigilancia aduanal en donde se registrará el ingreso de la mercancía en el libro de entrada que se tiene en el almacén, -- asignándole un número por orden progresivo anual, con lo que termina la primera etapa del despacho -- que nos enuncia el artículo 16 del Código Aduanero.

Los documentos antes mencionados son de una gran trascendencia para fines aduaneros, "porque confieren la calidad de consignatario, es decir, -- el derecho exclusivo de gestionar ante la aduana -- el despacho y entrega de las mercancías que el mis

mo documento ampara" (29), toda vez que generalmente quienes aparecen como consignatarios (aquella -- persona a la que va dirigida la mercancía que es objeto del contrato de transporte), son los agentes -- aduanales, por lo que se dice que confieren al derecho exclusivo de gestionar ante la aduana al despacho y la entrega de la mercancía.

II.- Trámites relacionados con el consignatario o destinatario (Segunda Fase).- Esta fase comprende, a la actividad del agente aduanal, que son:-- "los individuos a quienes la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza, mediante la patente respectiva para ocuparse, por cuenta ajena, en los trámites aduanales necesarios para la importación o exportación de mercancías, y en la celebración de los contratos necesarios (transporte y seguro de las -- mercancías) para hacerlas llegar a su lugar de destino" (30), por lo tanto, esté o estos, son quienes presentan la documentación necesaria para que se -- efectúe la operación deseada, documentación que consiste en: pedimento, factura comercial, permisos y requisitos especiales, todos con sus respectivas copias.

(29) A Caso y J. Tercero. "Documentación Mercantil y Aduanal. Ediciones Mexicanas, S.A. México. - 1950. Pág. 322.

(30) Mantilla Molina Roberto L. Derecho Mercantil.- Edit. Porrúa, S.A. Décima Tercera Edición. México. Pág. 158.

3.- La documentación antes mencionada se presenta en la mesa o sesión de recepción de documentos de la aduana, en donde el encargado de ésta revisará que dichos documentos se encuentren completos, y en caso de ser así, le pondrá un número al pedimento que es por orden progresivo anual, y fechará de recibida la documentación, cuando el despacho corresponde a mercancías procedentes por tráfico aéreo y marítimo, se verifica la fecha de llegada del buque o nave, el número del viaje que realiza, se anota en el libro de entradas que para el efecto se lleva anualmente y en su caso el nombre del buque.

4.- Una vez registrados los documentos, éstos se pasan con el administrador de la aduana a fin de que asigne el vista que habrá de practicar el reconocimiento de la mercancía, asentando el nombre del vista en el pedimento y turnándole toda la documentación a éste.

5.- Teniendo el vista en su poder los documentos, procede a revisarlos de nuevo, poniendo especial atención en que si la mercancía necesita permiso expedido por autoridad competente para poderse importar o exportar, la contenga; acto seguido, el vista procederá a realizar el reconocimiento físico de la mercancía, verificando que ésta concuerda con lo manifestado en el pedimento en cuanto a su calidad, cantidad, peso y clasificación arancelaria, y se cerciorará que el ajuste de impuestos, realizado

por el agente aduanal en el perímetro sea el correcto.

Estando de acuerdo el vista aduanal con lo manifestado en el pedimento, lo firmará de "reconocido" o de "conforme", remitiendo la documentación a la siguiente mesa o sección.

6.- La siguiente sección es la de ajuste de impuestos que consiste en revisar que se haya aplicado en forma correcta, ya sea el precio oficial o el valor de factura, según corresponda la cuota ad-valorem, el impuesto correspondiente para mejorar al Municipio y el impuesto al fomento a la exportación en caso de importación); en otras palabras, es revisar que el desglose de los impuestos se encuentre bien realizado y que la suma de éstos sea correcta.

7.- Ya hecho el ajuste de impuestos que debe cubrir la mercancía para su importación o exportación, se pasa la documentación a la caja de la aduana, en donde el encargado de la misma los pasará -- por la máquina registradora, marcando los impuestos mencionados y hará la distribución correspondiente de las copias que se entregaron desde el principio, de los documentos y firmará para constancia de la realización del pago.

8.- Se entregará copia al interesado y se enviará la documentación al subjefe de la aduana para que la firme, que es la orden de salida de la mercancía del almacén.

9.- El interesado entregará copia al vigilante de salida de la aduana, ya con la mercancía.

B) Despacho en Zona Y Perímetros Libres:

En el caso del despacho de mercancías extranjeras que se importaran a una zona o perímetro libre, el artículo 655 del Código Aduanero dispone: "Los interesados deberán formular una relación conforme al modelo 123, en tráfico marítimo, y según modelo-124 en tráfico terrestre. Esta relación que menciona el citado artículo, no es otra cosa que el documento que en líneas anteriores se mencionó como "pedimento", el cual no varía de la relación en lo substancial, sino únicamente en que en ésta, se designa la zona o el perímetro libre a que va dirigida la mercancía y en el cual se solicita al administrador de la aduana de ese lugar, se practique el reconocimiento de aquella, por lo demás, son enteramente iguales.

Ahora bien, por lo que se refiere al reconocimiento aduanero de las mercancías, el artículo 656 del citado ordenamiento, en su primer párrafo indica: "Al efectuarse el reconocimiento, el vista que lo practique cuidará de comprobar que no se introducen mercancías de importación prohibida o sujeta a requisitos especiales no cumplidos; como es de notarse, no hay ningún cambio en relación con lo descrito anteriormente, puesto que en todas las aduanas del país, los vistas aduanales cuidan que no se

introduzcan mercancías de procedencia extranjera, - cuya importación esté prohibida, o que si dicha mercancía está sujeta a requisitos especiales, o al otorgamiento del permiso por parte de la autoridad competente, ésta lo tenga; por lo que el citado artículo no establece nada en particular para el despacho de mercancías en una zona libre o en un perímetro libre y sirve como simple recordatorio para los empleados aduanales, en especial los vistas, de lo que deben hacer, por si se les olvidara.

El artículo 657 del mismo ordenamiento tiene un contenido similar al anteriormente citado, solamente que ahora el recordatorio está dirigido al subjefe de la aduana, al recordarle que al reverso de la relación deberá poner su acuerdo para la entrega de la mercancía y disponer que se retengan las mercancías de importación, prohibida o sujeta a requisitos especiales no cumplidos.

De lo anterior se concluye que no hay cambios radicales en los trámites, sólo en cuanto al pago de los impuestos.

C) Despacho en la Zona Franca:

Pasando ahora al despacho en la Zona Franca:

Pasando ahora al despacho de mercancías en la zona franca, ésta se lleva a cabo en la siguiente forma:

En la primera fase, previa a la intervención -

del buque en aguas nacionales, el agente de buques realiza contacto con la Capitanía del Puerto, para que se le asigne una parte de muelle para que fondee el buque; ya estando éste en el fondeadero de visita, el piloto de puerto o "práctico", que es un empleado de la Secretaría de Marina, remolca el buque desde el fondeadero de visita hasta el muelle, pero es para que el buque quede atracado, lo que se perfecciona hasta el momento en que esté amarrado al muelle.

La primera persona que sube al buque es el delegado de sanidad, para saber si existe alguna anomalía sanitaria, y si la encontrare, el buque se regresará al fondeadero de visita, pero si no, el delegado declarará al buque a libre práctica, la cual puede definirse como la autorización otorgada por el delegado de sanidad al capitán del buque, para la iniciación de los trámites relacionados con las autoridades migratorias y aduanales del país.

La segunda persona en subir a bordo es la autoridad migratoria, para revisar la documentación correspondiente; y por último, interviene la aduana del lugar para realizar lo que se llama la "visita de fondeo", la cual es efectuada por un representante del Resguardo Aduanal en los términos señalados por el artículo 64 del Código Aduanero, y que consiste en:

- 1.- Establecer la vigilancia necesaria mientras la nave se encuentre en el puerto;

tras la nave se encuentre en el puerto;

2.- Sellar los departamento de la nave, en los que se efectúe o pueda efectuarse la venta de artículos; concluidas las operaciones del buque y en el momento de retirarse de éste la vigilancia fiscal, se levantarán los sellos fijados en dichos departamentos.

3.- Recibir del capitán del barco los siguientes documentos:

a) Manifiesto de carga por duplicado de las mercancías que conduzcan para el puerto;

b) Relación por triplicado de los bultos que contengan materias explosivas, inflamables o corrosivas; y

c) La lista por duplicado de pasajeros.

El representante o comisionado del resguardo aduanal deberá reunir una parte al administrador de la aduana de cuanto haya ocurrido en la visita de fondeo, anexando los documentos recibidos del capitán, que se distribuirán de la siguiente manera:

I.- Original del manifiesto o Contabilidad de Almacenes para rendir la cuenta;

II.- Copia del manifiesto y original de la relación de materias especiales a la Subjefatura;

III.- Copias del manifiesto y de la relación -

de materias primas especiales a los permisionarios o concesionarios de la zona franca, para efectos - del almacenamiento de las mercancías, para la li-- quidación del cargamento y precauciones del caso;

IV.- Relación de pasajeros a la Sección de Navegación.

La Sección de Navegación con el ejemplar del manifiesto, abre registro de entrada al barco en el libro respectivo, y con las relaciones de pasajeros en su caso, despacha y entrega, anexando estos ejemplares al registro abierto; con lo que terminará la primera fase del despacho.

La segunda fase del despacho, se lleva a cabo en las oficinas de la aduana del puerto, en donde se presentarán los documentos para su recepción -- por parte del empleado encargado, el cual solamente revisará que los documentos estén completos, es decir, que se entregue el pedimento, la factura, manifiesto de carga, conocimiento de embarque y -- los permisos y requisitos especiales, etc. para -- que puedan seguir su trámite, sellando los documentos y poniendo el día y la hora en que fueron recibidos.

Una vez admitidos, se pasan a la siguiente mesa o sección, en donde vuelven a ser revisados los documentos, poniendo especial atención en que el pedimento contenga: el nombre y domicilio del destinatario, fecha de llegada de la embarcación o de

su salida, nombre de la embarcación o buque, se comprueba el registro de entrada del buque y se le asigna un número al pedimento, el cual es por orden progresivo anual, y se hace la anotación en el libro de registro correspondiente, que también se lleva anualmente.

Ya con su registro de entrada, los documentos se pasan a firma con el administrador de la aduana y con el subjefe de la misma, el cual solamente pone su faccímil para que después de pasar por la caja los documentos, éste los firme correctamente; el administrador designa el vista que deberá efectuar el reconocimiento, anotando el nombre de éste en todas las hojas del pedimento.

Teniendo el vista los documentos, procederá una vez más a revisarlos y a realizar el reconocimiento, lo cual generalmente se hace sobre documentos para dar mayor agilidad a los trámites, que es uno de los objetivos de la zona franca mexicana, y solo en caso de indicio, principio de prueba o denuncia de lesión al fisco se efectuará el reconocimiento aduanal fiscal de las mercancías, en los términos y formalidades que establece el Código Aduanero; el vista verifica que la fracción arancelaria declarada en el pedimento por el agente aduanal corresponda al tipo y nombre arancelario de la mercancía objeto de la operación y que el número de bultos y peso declarado en el citado documento concuerde con lo manifestado en el documento y ma-

nifiesto marítimo.

Si el resultado del reconocimiento aduanero -- fisco o documental es "conforme, o sea que el vista esté de acuerdo con lo manifestado en el pedimento, tanto con la clasificación arancelaria como con el ajuste, se hará el pago de los impuestos -- con el ajuste del agente aduanal. Este ajuste de - impuestos manifestados por el agente aduanal es revisado por el viste inicialmente; pero como se vió en el despacho en zonas y perímetros libres existe una sección de ajuste de impuestos la cual se en--carga de verificar que éste sea correcto en espe--cial la suma de los impuestos.

Este trámite de sección de ajuste en la zona - franca puede llevarse a cabo en forma paralela al momento de pasar por la caja de la aduana, o des--pués, lo que permite disminución de tiempo en los trámites del despacho y por consiguiente, menor es tadía de los buques en el puerto, que es otro de - los fines de la zona franca que existe en México.

En la caja de la aduana, como en líneas ante--riores se mencionó, si el reconocimiento es conforme, se hará el pago de los impuestos con el ajuste del agente aduanal; se aceptará sin necesidad de - la autorización del subjefe la forma de pago que - señale en el pedimento el interesado, si es al contado; si es mediante fianza, subsidio, etc., debe--rá existir orden expresa de la Dirección General -

de Aduanas. Se anotará en el pedimento el número de registro de ingreso, certificación de la máquina registradora de la aduana y se hará la distribución de los ejemplares del pedimento, la cual es de la manera siguiente;

a) Original y duplicado con sus anexos, a la cuenta mensual;

b) Triplicado para la Dirección General de Estadística;

c) Cuadruplicado, comprobante para el interesado;

d) Quintuplicado, para ingresar al apéndice -- del agente aduanal; y

e) Sextuplicado, comprobante de salida de la zona franca.

Existe, como se ve, trámites enredosos y burócraticos que en vez de agilizar los trámites los complican más.

A) REQUISITOS PARA LA IMPORTACION:

El Código Aduanero nos habla en su capítulo II del Título XV, de "Requisitos para la Introducción", que se considera impropio, debiendo decir, "...para la importación", por el hecho de que las mercancías estén exentas del pago de impuestos algunas de ellas, ésto no afecta al tiempo de operación -- aduanero que se realiza, máxime que el siguiente --

capítulo, del mismo título, se denomina: "Requisitos para la Exportación", en cuya operación también se habla de mercancías que están exentas del pago de impuestos; y además, no existe una operación aduanal de introducción. Por tanto es de hacerse notar la confusión que existe entre estos dos términos de exención y franquicia, esto sucede aún en nuestra legislación, principalmente en la aduanera, en la cual se utilizan como sinónimos y que sólo para efectos del despacho se hace la distinción por medio de circules dirigidas a las distintas aduanas existentes en el país, por ahora sólo ha de expresarse la conformidad de algunos tratadistas que dice que el término de FRANQUICIA es propio de la materia aduanal, y el de EXENCION corresponde a la materia fiscal, y que, emitiendo opinión al respecto, la principal diferencia existente entre ambas, es que la franquicia exime a quien se le otorga de la obligación de presentación de permisos y requisitos especiales; de ahí que se afirme que la franquicia sea propia de la materia aduanal, más sin embargo, es de desearse que en el Código Aduanero se hiciera la distinción correcta de ambos conceptos.

Volviendo al tema que se trata, los documentos necesarios para realizar la legal importación de mercancías a una zona libre o perímetro libre, serán: relación, que se ha dicho es lo que el pedido; en los términos del citado artículo 655 del

ordenamiento aduanal; factura comercial de las mercancías, permisos y requisitos, en su caso, de los cuales también se ha explicado en qué consisten.

No requieren de relación de entradas, las mercancías cuyo valor las hagan quedar comprendidas - como pequeñas importaciones, o sea, aquellas que no excedan de mil pesos, según lo dispuesto por el artículo 285 del mismo ordenamiento, ni tampoco -- las importaciones en tráfico aéreo.

En el mismo artículo en su párrafo cuarto, refiriéndose a las mercancías que provengan por tráfico postal a las oficinas de cambio existentes en los perímetros o zonas libres; nos indica que se - practicará revisión de las mercancías para impedir la introducción de las que estén prohibidas, así - como para retirar aquellas que estén sujetas a requisitos especiales y no lo haya cumplido, o para el cobro de los impuestos por las que los causen.

El reconocimiento aduanero se hará en los términos del también ya citado artículo 656 del mismo ordenamiento; se pasará a la caja, y así la mercancía está exenta del pago de impuestos; la caja registradora marcará "ceros", o sea que no ingresó - dinero; firmado y poniendo el sello del cajero; pasándose los documentos al subjefe de la aduana para realizar lo dispuesto por el artículo 657, consistente en que el subjefe de la aduana debe poner su acuerdo al reverso para la entrega de la mercancía

cía, concluyendo con la entrega de ésta al interesado.

B) REQUISITOS PARA LA EXPORTACION:

Los requisitos para la exportación de mercancías son semejantes a los anteriormente señalados para la importación, pues igualmente se habla en el artículo 661 del Código Aduanero Vigente, de la relación que debe presentar el interesado para realizar la operación de exportación. También menciona que no requieren de relación de salida aquellas mercancías que se consideren como pequeñas exportaciones. Igualmente serán revisados los paquetes internacionales, para impedir la salida de mercancías cuya exportación esté prohibida o sujeta a requisitos especiales no cumplidos, y para el cobro de los impuestos por las que los causen, lo cual - eso sí difiere de la importación, o sea, el hecho de que hay más mercancías exentas del pago de impuestos, que las que tienen que cubrirlo, lo cual ya no significa un privilegio exclusivo de las zonas o perímetros libres sino de todo el país, ya que el Gobierno Federal ha dado decidido impulso al fomento de las exportaciones, llegando inclusive a la creación de un organismo que oriente y organice ese tipo de operaciones, como lo es el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

El reconocimiento aduanero es igual, salvo la circunstancia que prevee el citado artículo 662, -

el cual impone la obligación a los interesados en exportar, de un perímetro o zona libre, que comprobaban la producción, transformación o elaboración de la mercancía en la zona o perímetro libre, para que puedan acogerse a la exención de impuestos establecidos por el artículo 660 del Código Aduanero.

Estas pruebas que presentan los interesados, respecto a la producción, elaboración o transformación, son valoradas por el vista que practique el reconocimiento aduanero, según la disposición del artículo 663 párrafo segundo, y el cual también establece que si el vista no estuviere conforme con las pruebas que le sean presentadas, éste expresará el motivo y anotará en la relación. Los jefes de las aduanas resolverán sobre las pruebas cuando exista inconformidad por parte del vista que practicó el reconocimiento, según lo preceptuado por el artículo 664.

Si el jefe de la aduana ratifica las estimaciones del vista, respecto de las pruebas ofrecidas, el interesado tendrá que manifestar su inconformidad ante la Dirección General de Aduanas, en los términos del artículo 648.

Pero si por el contrario, el jefe de la aduana encuentra las pruebas del interesado, se proseguirán los trámites, pasando a la caja de la aduana para los efectos de que el empleado encargado de éste marque con la máquina registradora la relación y es

tampe en éste el sello y su firma, para que pasen los documentos con el subjefe de la aduana para -- que al reverso de la relación ponga su acuerdo para la entrega de las mercancías, y en su caso, dis ponga que se retengan las de exportación prohibida o sujetas a requisitos especiales cumplidos; art.- 665.

No se quiso hacer mención importante de los ar tículos 654 y 660 del Código Aduanero Vigente, en los cuales se preceptúa que las mercancías que se importen de una zona o perímetro libre, respectivame nte, no causarán los impuestos de dichas opera-- ciones o que están exentas; en virtud de que tales preceptos han quedado sólo como regla general, toda vez que a la fecha se ha reducido bastante la l ista de mercancías que están exentas del pago de impuestos, ésto en relación con las mercancías de importación, ya que la facultad conferida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el segun do párrafo de ambos preceptos, se ha ejercido con mucha frecuencia durante los últimos diez años: fa cultad que se encuentra robustecida por otras que se le otorgan a dicha Secretaría, en la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 Cons titucional, que en teoría corresponden al titular del Ejecutivo Federal, toda vez que ésta las ejerce a través de las Secretarías de Hacienda y Crédi to Público y la de Comercio.

Por lo que toca a las exportaciones, si bien no se han limitado las mercancías exentas del pago de impuestos, en la forma que se ha hecho con las de importación, sí se ha querido regular más el número de ellas, al igual que a las anteriores, sujetándolas a la obtención de permisos y cumplimiento de requisitos especiales para poder llevar a cabo la operación que establecen y otorgan las mencionadas secretarías.

Por lo anterior, y tomando en cuenta que ya no está lejano el día en que las zonas y perímetros libres dejen de existir en el país dado que cada vez se restringe la importación de mercancías por la política interior del país de evitar la evasión de divisas, aunque se ha de esperar que el contrabando seguirá existiendo hasta que en nuestro país se elaboren o produzcan bienes de mejor o igual calidad que las extranjeras; por eso, aunque se extinga tal régimen en nuestras fronteras y en los Estados donde está vigente la zona libre, el interior del país no proveerá satisfactoriamente a estos lejanos lugares de las necesidades primordiales para su subsistencia. El contrabando continuará por supuesto que sí, además si le agregamos el espíritu del mexicano, el de preferir bienes extranjeros por creerlos de mejor calidad.

Cuándo se hará realidad el "slogan" "LO HECHO EN MEXICO ESTA BIEN HECHO" hasta que veamos que nuestros productos nacionales son de mejor o igual

calidad que los extranjeros. Además de que siempre es necesario consumir productos de importación por que muchas veces el producirlos en el país resulta más costoso.

Quienes son economistas o peritos en la materia, saben más de la realidad y la necesidad de hacer uso de la importación dentro de su medida, para que los productos nacionales sean consumidos en esas regiones.

C) EXPEDICION DE MERCANCIAS AL INTERIOR DE LA REPUBLICA.

Bajo este mismo rubro se denomina al Capítulo IV del Título XV del Código Aduanero vigente referente a los perímetros y zonas libres; denominación con la que no se está de acuerdo, en virtud de que el término "interior" sugiere el centro de algo, en este caso el de la República Mexicana, lo cual no coincide con el contenido de los preceptos que integran dicho capítulo, por referirse éstos al envío de mercancías de procedencia extranjera, desde un perímetro o zona libre hacia cualquier otro lugar del país que no se encuentre comprendido en una zona o perímetro libre; y con el mencionado término sólo se está haciendo referencia a la parte central del país, tomando la aceptación de la palabra en sentido restringido. En sentido amplio, se da a entender que la zona o perímetro libre se encuentra fuera del territorio nacional; --

considerándose que el comentado rubro debería ser del tenor siguiente:

"Expedición o envío de mercancías a diversos lugar del país"

En el artículo 666 con que se inicia el capítulo lo que se comenta disposiciones:

"Causarán los impuestos de importación que les correspondan, las mercancías extranjeras que de un perímetro o zona libre se reexpidan al interior -- del país, para consumo o uso, bien sea que las mercancías aludidas se conserven en el mismo estado -- en que fueron introducidas al perímetro o zona libre, o como parte integrante de un producto transformado o elaborado por medio de procedimientos de carácter industrial en alguno de los referidos lugares. En este caso último, el cobro de los impuestos se hará sobre la proporción de materia prima -- extranjera empleada y conforme a la clasificación -- arancelaria que la misma haya tenido al ser introducida al perímetro o zona".

Este precepto contempla las dos hipótesis: primero; de las mercancías que se envíen a otro lugar del país que no sea zona o perímetro libre, que -- conserven su mismo estado en que fueron importados a estos lugares, causarán el impuesto de importación correspondiente; y la segunda, el de las -- mercancías transformadas o elaboradas en un perímetro o zona libre, empleando materia prima extranje

ra, pagarán el impuesto de importación sobre la -- producción que de ésta lleve el producto incorporada.

En lo que respecta a la primera hipótesis que se plantea, el comentario que se hace es de absoluta conformidad con lo estatuido, toda vez que la - mercancía extranjera se encuentra intacta y no destinándose para el consumo o uso dentro del perímetro o zona libre, deben de cobrarse los impuestos de importación que la mercancía cause al salir de cualquiera de los mencionados lugares con destino a cualquier otro lugar del país, en virtud de no gozar ya de la exención concedida. Haciendo referencia al segundo supuesto, es justo que se cobren impuestos en la proporción de materia prima extranjera empleada en la elaboración del nuevo producto, pero, qué a caso con ésto no se están convirtiendo a las zonas y perímetro libres en centros de producción de mercancías para exportación exclusivamente?, en atención al gravamen impuesto al empleo de materias primas extranjeras en la elaboración o transformación de nuevos productos; gravamen que lógicamente elevará el precio del nuevo -- producto haciéndolo poco competitivo con los producidos en cualquier otro lugar del país.

La respuesta a la anterior interrogante es afirmativa parcialmente, habida cuenta de lo dispuesto por el artículo 667 que textualmente dice:

"Como excepción a lo dispuesto en el artículo-

anterior, no causarán impuestos de importación:

I.- Las mercancías por las que ya hayan sido pagados al ser introducidas a un perímetro o zona libre;

II.- Los encases extranjeros que contengan productos elaborados dentro de la zona libre de la Baja California, con materias primas producidas -- también en esa zona;

III.- Las materias primas extranjeras que forman parte integrante de un producto transformado o elaborado por medio de procedimientos de carácter industrial dentro de un perímetro o zona libre, -- siempre que se llenen los siguientes requisitos:

a) Que el artículo transformado o elaborado no sea producido por industrias nacionales del resto del país.

b) Que la industria nacional del resto del país no produzca en cantidad suficiente para satisfacer la demanda de la República;

IV.- Los interesados en disfrutar de la franquicia a que se refiere la fracción anterior, deberán obtener la autorización de la Secretaría de Economía () la cual queda facultada para fijar -- el límite de tiempo en cada caso; así como para señalar, además, el volumen de materia prima extranjera que gozará de exención, cuando la autorización que expida se refiera a mercancía similar a --

la que se produzca en la República en cantidad suficiente, y

V.- Las autorizaciones de la Secretaría de Economía deberán ser ratificadas por la de Hacienda y publicadas por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación y serán entonces cuando principien a surtir efectos. Contra una autorización otorgada podrán oponerse los que se sientan afectados y dispondrán de un plazo de dos meses a partir de la fecha de publicación, para hacer valer su inconformidad ante las citadas secretarías, las que, de común acuerdo, resolverán en definitiva si se mantiene o no la autorización concedida.

Como se puede apreciar, este artículo contiene algunas excepciones a lo contemplado en la segunda hipótesis planteada, de ahí que se mencionará que la respuesta a la interrogante fuera afirmativa --parcialmente, en virtud de que el artículo 667 permite la concurrencia de los productos elaborados en una zona o perímetro, en el mercado nacional en forma ampliamente competitiva, en relación con los elaborados por otras industrias del país que no se encuentran en una zona o perímetro libre; notándose sin embargo, la protección que el gobierno brinda a las industrias mencionadas en segundo término.

Ahora bien, en líneas anteriores se menciona que el precepto 667 solo contiene excepciones, esto es porque no se puede considerar como excepción

la expresada en la fracción primera del citado artículo, haciendo mención a este respecto el principio que rige el materia penal, de que "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito", por lo obvio que resulta lo establecido por dicha fracción.

En la fracción segunda del citado artículo, se pierde la generalidad al establecer una excepción en particular para la zona libre de Baja California, siendo que las normas jurídicas siempre deben ser generales, abstractas e impersonales; características que en el presente caso no existen.

Por último, respecto de las fracciones cuarta y quinta, a partir de corroborar nuestro comentario en turno de la confusión que existe en la legislación aduanera sobre lo que es una franquicia y lo que es una exención, ambas fracciones crean un clima de incertidumbre en el interesado y muestran una desconfianza en las autorizaciones que otorguen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Comercio (que es la que se menciona como Secretaría de Economía), al establecer que las autorizaciones concedidas por esta última, deberán ser ratificadas por la de Hacienda, y aún, que los sientan afectados puedan inconformarse en un plazo de dos meses: ¿que la Secretaría de Comercio no contará con los elementos de información necesaria para saber si debe o no conceder una au-

torización de esa índole?, es de pensarse que sí, - toda vez que se le faculta para ello.

Lo estatuido por el artículo 668 del Código -- Aduanero, referente a los requisitos que deben cumplir o satisfacer quienes hayan sido residentes en una zona o perímetro libre y quienes están exentos del pago de impuestos de importación por sus equipajes y utensilios de casa al trasladarse a otra parte del país, es totalmente coherente con la realidad, salvo lo dispuesto en el párrafo final que se piensa debió haber sido materia de un Decreto - Presidencial y no de un artículo del Código Aduanero, al disponer una exención del pago de impuestos de importación para los habitantes del antes territorio de Quintana Roo, por la importación de artículos de primera necesidad, consideración que se confirma con la existencia del decreto que estableció la zona libre en el Estado de Quintana Roo.

En las páginas anteriores se comentó acerca de la expedición de mercancías al interior de la República, ahora, creo prudente hacer un breve análisis de la forma en que se lleva a cabo el tránsito o traslación de mercancías entre dos perímetros libres o dos puntos comprendidos en las zonas libres y zonas francas.

La traslación de mercancías de un perímetro o zona libre a otro similar, no es muy compleja, dada la claridad con se expone el los artículos 672,

673, y 674 que integran el Capítulo V del Título - XV del Código Aduanero.

El artículo 672 dispone que las mercancías que se importen a un perímetro o zona libre, podrán -- trasladarse a otro similar sin pago alguno de im-- puestos aduaneros, siempre y cuando los interesa-- dos se sujeten o cumplan con los requisitos señala-- dos al efecto en el Código Aduanero; y el siguien-- te artículo, el 673, aparte de establecer la pre-- caución de presentar y sellar los paquetes que con-- tengan las mercancías que van a trasladarse, esta-- blece la forma en que se deberá llevar a cabo la - traslación, y así tenemos que:

a) En tráfico marítimo, las mercancías serán - amparadas como en tráfico mixto.

b) En tráfico terrestre, se presentará para -- ellas el documento de internación correspondiente.

c) En tráfico aéreo, el citado artículo es omi-- so al respecto, manifestando tan solo que el trans-- porte que se realice en este tipo de tráfico, entre dos puntos situados dentro de una zona libre, - no quedará sujeto a ningún requisito; lo cual solo es reiterativo de lo dispuesto en el párrafo segun-- do de la fracción primera del artículo 669 del mis-- mo ordenamiento.

Por lo que respecta a la traslación de mercan-- cías de una zona franca a otra, las disposiciones-

concernientes a dicha traslación, se analizaron en el Capítulo Segundo de este estudio, las cuales se contienen en forma clara en el Decreto de fecha de 5 de abril de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril del mismo año, por lo que no se ahondará sobre el particular teniendo por reproducidas aquí dichas disposiciones, resultando obvio hacer repeticiones.

Respecto a la traslación de mercancías de una zona o perímetro o una zona franca o viceversa, el Código Aduanero no establece disposición alguna sobre el particular, debiendo aplicarse por tanto -- por analogía para el desarrollo de las hipótesis -- planteada, las normas concernientes a los llamados "envíos de aduana" y las del tránsito de mercancías.

Debe señalarse primero, que en toda traslación de mercancías se protege el interés fiscal, ya sea mediante candados, presintos y sellos fiscales según corresponda a los casos previstos por el artículo 456 del Código Aduanero; o en forma personal bajo la conducción o vigilancia del resguardo aduanal, exceptuando el caso en que las mercancías se trasladen por tráfico aéreo.

En segundo lugar, por lo que respecta a las empresas que se hagan cargo de la traslación, éstas deberán otorgar garantía suficiente para responder del pago de las sanciones en que puedan in-

currir por cualquier irregularidad en el manejo de las mismas mercancías, quedando exceptuadas de la anterior obligación las empresas ferroviarias, las aéreas y las que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público según lo preceptúa el artículo 401 del propio ordenamiento aduanal.

Ahora bien, para la traslación, interpretando lo dispuesto por el artículo 457, ésta se hará precisamente a la consignación de aquella aduana a la que se destienen para despacho o salida del país - según se trate de importación o exportación, es decir, que si la mercancía procedente del extranjero ingresa por una zona franca, con destino a un perímetro o zona libre, la consignación para el despacho de la mercancía que debe hacerse a la aduana - del perímetro libre o zona libre a que va dirigido, ésto en caso de importación.

Para la exportación de mercancías, siguiendo el ejemplo anterior, la traslación se realizará de un perímetro o zona libre, a una zona franca; debiendo consignarse la mercancía a la aduana de la zona franca, la que se utilizará como aduana de salida, despachándose la mercancía en el perímetro o zona libre para que le sean aplicadas las disposiciones concernientes a la exportación de mercancías de un perímetro o zona libre, para el efecto del pago de impuestos por dicha operación.

Por último, y haciendo interpretación de lo --

dispuesto en el artículo 460, las aduanas de entrada deberán remitir a las de destino, anexa a la documentación del envío o traslación, todos los ejemplares de la factura comercial que ampare las mercancías que el mismo envío comprenda. Cuando la traslación sean únicamente por una parte de las mercancías que ampare un documento de origen (pedimento o relación), se permitirá la subdivisión de éste, en la inteligencia de que los documentos principales se quedarán en poder de la aduana de entrada, y se enviarán copias certificadas de los mismos a la aduana de destino, anexas a la documentación del envío, artículo 461.

Para poder llevar a cabo cualquiera de las traslaciones antes mencionadas es absolutamente indispensable que el interesado solicite ante la aduana de entrada la autorización correspondiente; detallando en dicha solicitud, el número de cada uno de los paquetes, salvo que carezcan de numeración, que tengan marcas o números iguales o compongan una partida de paquetes unifiromes en peso y contenido, podrá entonces formular una sola declaración por todos ellos, según se infiere en el contenido del artículo 462.

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

1.- Se ha podido advertir a través de la realización de este estudio, las necesidades que dieron origen a la implantación de las zonas libres y perímetros libres, y que estas necesidades aun no -- han sido satisfechas totalmente, no obstante el desarrollo alcanzado a la fecha en los lugares en -- donde tales regímenes, por lo que se estima deben seguir subsistiendo las mencionadas instituciones aduaneras hasta en tanto no se concluyan y empiecen a aplicarse los estudios encomendados a la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

2.- Se concluye que no se ha aprovechado integralmente la existencia de estas instituciones aduanales en las poblaciones comprendidas en éstas, debido precisamente a la falta de un programa de desarrollo integral que oriente las actividades productivas en esos lugares y a su vez impulse los aspectos social y político de éstos, y permita realizar la actividad restrictiva de las mercancías que queden exentas del pago de impuestos de importación en forma armónica y simultánea al grado de desarrollo alcanzado por dichas actividades; omisión que ha ocasionado que la actividad restrictiva se realice en forma discrepante y precipitada, ocasionando un entorpecimiento en el desarrollo de esas comunidades y permitiendo se prolongue la existen-

cia de las zonas libres y perímetros libres en el país, en perjuicio del erario nacional.

3.- Se hace necesaria la unificación de criterios en torno a los conceptos de: zona libre, perímetros libre, zona franca, puerto libre y depósito franco, para beneficio del comercio nacional y mundial; toda vez que ésto dará seguridad a los industriales y comerciantes que invierten en esas zonas, permitiendo ampliar sus mercados y planificar sus transacciones internacionales en base a las facilidades perfectamente conocidas que en materia aduanal brinden los países en cuyo territorio exista alguna de estas cinco instituciones, con el consiguiente beneficio para el país.

Esta unificación de criterios puede llevarse a cabo a través de las organizaciones internacionales con fines comerciales, existentes, V. gr., entre la ALALC (Asociación Latinoamericana del Libre Comercio) y la CEE (Comunidad Económica Europea).

4.- Es menester la elaboración de un reglmaento para las zonas francas, o la inclusión de las disposiciones relativas a éstas en el Código Aduanero, en un título especial, como sería lo apropiado para evitar se continúe con el esparcimiento de disposiciones aduanales, pero esa opción que se requiere de la más amplia difusión y accesibilidad a su adquisición, proporción que se hace extensiva a todos los ordenamientos jurídicos que rigen la -

materia aduanal en beneficio de su estudio y surgimiento en México, de una doctrina aduanal.

5.- Como resultado del análisis realizado en torno a los preceptos que rigen a las zonas libres y perímetros libres, se pudieron apreciar los errores que en algunos de ellos existen, en especial - en los artículos 22 fracción V, 667 fracciones I, - II y V, 668 en su párrafo final y 672 en el que se omite la disposición relativa al tráfico aéreo, -- surgiendo la corrección de los mismos; así como la corrección del nombre del Capítulo II, por no existir operación alguna que se denomine "introducción" y la corrección del nombre del Capítulo IV, por lo inapropiado del término "interior" ambos capítulos correspondientes al Título XV del Código Aduanero del los Estados Unidos Mexicanos.

6.- Se propone la creación del "Boletín Aduanal", que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de -- Aduanas en forma mensual, conteniendo disposiciones concernientes al despacho aduanero de las mercancías, dictadas por ambas en oficios, circulares, telegramas, etc; criterios arancelarios, resoluciones de la Dirección General de Aduanas; prerrogativas aduanales para importadores y exportadores, en fin, todo tipo de información tocante a la actividad aduanera para mayor difusión del conocimiento de ésta.

7.- Se concluye que la vigencia de las zonas libres y perímetros libres seguirá prorrogándose dado que los Estados que se benefician por tal régimen ejercen una presión política al Ejecutivo Federal para que continúen vigentes tales instituciones. Inclusive estos Estados influyen con su voto al candidato que pretende elegirse como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

8.- Se concluye que es necesario tal régimen aduanero para disminuir aunque en forma mínima el contrabando.

9.- Se concluye que la existencia del contrabando seguirá existiendo hasta que en nuestro país no se produzcan artículos de mejor o igual calidad que los extranjeros.

10.- Se concluye que es necesario proveer a estas regiones de materias primas baratas para que nuestros productos nacionales tengan cabida a esta región.

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

ANONIMO.- Estudio Sobre la Zona Libre en la Frontera de la República. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional. Méx. 1893.

A. CASO Y J. TERCERO. "Documentación Mercantil y Aduanal. Ediciones Mexicanas, S.A. México, 1950.

CERVANTES AHUMADA RAUL. "Derecho Marítimo". Editorial Herrero, S.A. México. 1970.

COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS, Boletín Informativo Vol. IV. Núm. 22, 1973.

GARCIA MONDRAGON Rosas María. "Puertos Libres Mexicanos". Tesis Profesional Para Obtener el Título de Licenciado en Derecho. U.N.A.M. 1967.

FUNDACION Getulio Vargas. Breve Información sobre el Régimen Legal de Zonas Francas en América Latina. Tercera Conferencia Portuaria Interamericana.- Viña del Mar. 1968.

IRIGOYEN Ulises. "En pro de la Zona Libre". Tipografía A.B.C. Ciudad Juárez, México. 1920.

LOERA Enrique, Manual de Introducción a la Legislación Aduanal. Instituto de Estudios Fiscales. México.

MANTILLA MOLINA Roberto L. Derecho Mercantil. Edit. Porrúa, S.A. Décima Tercera Edición. México.

MARTINEZ VERA Rogelio y Carlos J. SIERRA. Historia y Legislación Aduanera de México. Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1973.

OCEGUERA GALLARDO Ramón. Régimen Fiscal de los Puertos, Zonas y Perímetros Libres. Tesis para Obtener el Título de Licenciado en Derecho U.N.A.M.-1963.

SALGADO Y SALGADO José. Zonas Francas que Propician Crecimiento Instituto Mexicano del Comercio Exterior.

SEMINI Antoine. La C.E.E. Harmoniation des Legislations. Edit. J. Delmas y Cía París. 1973.

Disposiciones Conexas del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Información Aduanera de México.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 Constitucional.

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Aduanal del 30 de diciembre de 1929.

Reglamento del Título XIX de la Ley Aduanal de 1929.

Ley Aduanal del 30 de agosto de 1935.

Reglamento de la Ley Aduanal de 1935.

Diario Oficial de la Federación del 4 de noviembre de 1933.

Diario Oficial de la Federación del 13 de junio de 1972.

Diario Oficial de la Federación del 29 de septiembre de 1972.

Diario Oficial de la Federación del 10. de diciembre de 1972.

Diario Oficial de la Federación del 8 de diciembre de 1972.

Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1973.

Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1973.

Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1973.

Diario Oficial de la Federación del 1 3 de noviembre de 1973.

Diario Oficial de la Federación del 7 de noviembre de 1973.

Diario Oficial de la Federación del 12 de noviem--bre de 1973.

Diario Oficial de la Federación del 22 de febrero- de 1974.

Diario Oficial de la Federación del 23 de septiem- bre de 1975.

Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1977.

Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 1978.