

248
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"SURGIMIENTO, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS
DE LAS ZONAS LIBRES ADUANERAS EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JAIME FERNANDEZ MENDOZA



CIUDAD UNIVERSITARIA

MEXICO, D. F. 1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pàg.
Introducción	1

CAPITULO 1

PROLEGOMENOS DE LAS ZONAS LIBRES: ASPECTOS PRINCIPALES.

1.1 Antecedentes Històricos	6
1.2 Concepto de Zona Libre	22
1.3 Naturaleza jurídica de la Zona Libre	27
1.4 Razòn de ser de la Zona Libre. Motivos inherentes	32
1.5 El Derecho Comparado. Las Zonas Libres en distintas partes del mundo.	42

CAPITULO 2

REGIMEN ADUANERO EN LA ZONA LIBRE.

2.1 El Derecho Aduanero. Fines del mismo. Aspectos que contempla y regula	55
2.2 Clasificación de los impuestos aduaneros.	74
2.3 Establecimiento de oficinas aduaneras de recaudación	92
2.4 Règimen especial de las Zonas Libres.	97

. . . . #

CAPITULO 3

AUTORIDADES QUE CONVERGEN EN LAS ZONAS LIBRES.

3.1 El Poder Ejecutivo. Facultades que se le atribuyen	103
3.2 Entes reguladores de las mercancías: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	117
3.3 Estímulos relacionados con la actividad económica en las Zonas Libres. Acuerdos presidenciales y fomento a las exportaciones.	146

CAPITULO 4

UBICACION DE LAS ZONAS LIBRES EN NUESTRO TERRITORIO NACIONAL.

4.1 Estudio socio-económico de las entidades federativas que contemplan Zonas Libres	157
4.2 Zona Libre de Baja California y parcial de Sonora	218
4.3 Zona Libre de Baja California Sur	220
4.4 Zona Libre de Quintana Roo.	223
4.5 Zona Libre de Chiapas	226
Conclusiones	231
Bibliografía General	238

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

Como el título mismo nos lo sugiere, el presente trabajo se refiere descriptivamente en primer lugar, al surgimiento de la Zona Libre en nuestro país, enseguida a su desarrollo en el mismo y por último a sus perspectivas de expansión. Para lograr nuestro propósito, sistematizamos algunos de los conceptos jurídico-doctrinarios, ya que se intenta a través de ellos una ilustración del tema, pero sobre todo, la cabal comprensión de nuestro objeto de estudio.

Particularmente el tema es interesante, máxime si se considera que tiene una relación muy estrecha con la apertura comercial -una de las políticas gubernamentales-, que se gesta actualmente en nuestro país, tendiente a entablar nexos económicos con las naciones vecinas del norte de América a través de la asignación del Tratado de Libre Comercio, en el que se engloban aspectos importantes como el social, comercial, económico, industrial y turístico que conlleva el bienestar nacional por considerárseles ámbitos estratégicos para el desarrollo del México de nuestros días.

En el capítulo primero se tratan las consideraciones básicas de la materia, con el firme propósito de dar una idea clara en relación a la Zona Libre. Para este fin, nos valemos del estudio de sus antecedentes históricos; concepto y naturaleza jurídica de la Zona Libre y las circunstancias que imperaron para su establecimiento en nuestro país.

En el capítulo segundo denominado Régimen Aduanero en la Zona Libre, se hace referencia en primer término al Derecho Aduanero pues se constituye éste como el medio eficaz a través del cual el Estado encauza y controla su desarrollo comercial y económico; aquí es interesante señalar a un elemento que le da nombre a nuestro Derecho: la Aduana, que es el órgano administrativo con el que el Estado percibe los impuestos que se generan y regula al mismo tiempo la economía nacional. Después, se trata precisamente este punto de los impuestos aduaneros y su clasificación, que son los que se imponen sobre las importaciones y exportaciones que se realizan en el territorio nacional. Nuestra intención es señalar que su importancia no radica únicamente en su función de captación de ingresos por parte del Estado, sino que representan además una forma reguladora de las compras y ventas que el país efectúa en el exterior, así como un

medio para promover su industrialización.

Por otra parte, se habla también de las Oficinas Aduaneras de Recaudación, para referirnos al conjunto de trámites a que toda operación aduanera está sujeta.

Por último, se señalan las determinaciones que han de observarse en el Régimen Fiscal de la Zona Libre.

En lo que respecta al capítulo tercero, se señala lo relativo a las autoridades competentes involucradas. Así, se hace referencia en primer término al Poder Ejecutivo y a las facultades que se le atribuyen, que son las de legislar en materia de comercio exterior y en lo relacionado al establecimiento de Zonas Libres cuando así lo determine.

Posteriormente, aludimos a los entes administrativos que tienen injerencia en las mercancías de tráfico internacional pues ejercen control y vigilancia en las Zonas Libres: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a los aranceles, y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en lo que atañe a control y regulación de mercancías.

Al término del capítulo, se concluye con los estímulos que se implementan para reactivar la economía en las Zonas Libres, tales como los Acuerdos Presidenciales y el fomento a las exportaciones.

En el último capítulo, o sea el cuarto, se ubican a las Zonas Libres existentes en nuestro territorio nacional y se señalan sus perspectivas, antecediéndole un estudio socio-económico de los Estados de la República que albergan en sus respectivos territorios a las Zonas Libres, estándole vigentes actualmente la de Baja California y parcial de Sonora, Baja California Sur, Quintana Roo, Chiapas, y la de más reciente creación: la de Salina Cruz, Oaxaca.

Sólo poseyendo estas nociones previas es posible comprender el porqué del surgimiento e importancia de este régimen de excepción.

Es menester que el régimen fiscal en comento deba concebirse como un instrumento tendiente a fomentar el desarrollo de las regiones del país que así lo requieren, sentando las bases para una prosperidad económica sana y después, si las condiciones son propicias para ello, lograr una completa integración nacional.

Huelga decir que este ensayo no es sino producto de la inquietud por conocer los aspectos sociales, jurídicos, económicos y políticos que influyen en el crecimiento y progreso de nuestra nación y que conforman la atmósfera en la que desarrollamos nuestras potencialidades.

Sirva pues, éste trabajo, como referencia para el estudioso de la temática presentada, que lo lleve a profundizar en estos aspectos trascendentales pues constantemente evolucionan debido al dinamismo que implica la vida misma.

CAPITULO 1

PROLEGOMENOS DE LAS ZONAS LIBRES: ASPECTOS PRINCIPALES

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

El estudio de los antecedentes históricos de la Zona Libre, lo vamos a enfocar estrictamente a un ámbito nacional, en virtud de que nuestro principal objetivo es conocer la figura jurídica de la Zona Libre en México.

De esta manera la historia de la Zona Libre debemos estimarla desde los albores de la Epoca Independiente, concretamente a partir del 7 de mayo de 1824, fecha en que se considerò a Texas como territorio provisional de Coahuila, mientras se encontraba en condiciones de pasar a la categoría de Estado por simple resolución del Congreso Federal, tomada por mayoría absoluta de votos. Al mismo tiempo, los colonos de Texas pedían la oportunidad de establecer el comercio libre de las poblaciones situadas en nuestra frontera norte con los mercados de Norteamérica, impulsados por la necesidad de vivir en mejores condiciones pues sufrían de un grave atraso económico como consecuencia de las grandes restricciones y

prohibiciones en su comercio con los mercados norteamericanos que privaban a los habitantes de los elementos de vida; de ésta manera, se empezó a gestar la libertad de comercio.

Derivado de esto, Estados Unidos le declaró la guerra a México el 11 de marzo de 1846, por problemas de límites territoriales con nuestro país, que hacían frontera con la nación vecina. En consecuencia, México suscribió con los Estados Unidos el Tratado de Guadalupe en el año de 1848 en aras de resolver los citados conflictos, no obstante que con la firma del mismo se desmembraba la mitad del territorio nacional que comprendía Texas, Nuevo México, Arizona, Alta California y parte de Colorado. Así, en las nuevas fronteras que quedaron establecidas se sintieron intensamente fenómenos económicos que antes no pudieron apreciarse por la lejanía de la antigua frontera con Norteamérica. La vida en el lado mexicano resultaba cara y hasta difícil, puesto que era necesario pagar fuertes derechos de importación en los artículos que se permitía introducir, y se carecía de muchos de los más indispensables por estar prohibida su introducción. Se establecía una diferencia entre el costo de la vida del norteamericano y del mexicano, más notable al considerar que la moneda tenía el mismo valor intrínseco en uno y otro país y era,

por lo tanto, igual su poder adquisitivo.

Por otra parte, el gobierno norteamericano, con el objeto de formar poblaciones de importancia en la frontera, creaba en ellas los "Depósitos Libres", que tenían la concesión de recibir mercancías extranjeras, sin pago alguno de derechos de introducción, que se destinaban al consumo en México. En esas condiciones, rápidamente acudieron a esos lugares antes inhóspitos, no sólo los norteamericanos, sino los mismos mexicanos, quienes llegaban a esos sitios buscando una retribución con la cual pudiesen obtener mayor cantidad de bienes de uso y de consumo. La diferencia en los costos de la vida determinaba la población de la frontera mexicana y la prosperidad al otro lado de ella.

Indudablemente que el gobierno mexicano tenía que atender este problema económico tan grave, pues se corría el riesgo de una nueva fragmentación del territorio nacional; y fué el Presidente Don José Joaquín de Herrera, quien en condiciones muy difíciles de política nacional e internacional, y teniendo a cuestas grandes dificultades

económicas, expidió el decreto de 4 de abril de 1849, mismo que me permito transcribir, dada la importancia que reviste, pues se constituye como el primer antecedente básico de las zonas libres en territorio nacional.

1

DECRETO DEL PRESIDENTE JOSE JOAQUIN

DE HERRERA, DE 4 DE ABRIL DE 1849 (1)

El excelentísimo Sr. Presidente, se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes de la República sabed:

Que el Congreso General ha decretado lo siguiente:

Artículo 1.- Queda permitida, por el término de tres años en el Puerto de Matamoros y Aduanas de la Frontera del Es-

(1) Irigoyen, Ulises. El Problema Económico de las Fronteras Mexicanas. México: s.n., 1935, pág. 33.

tado de Tamaulipas, la introducción de los efectos siguientes, para consumo de los pueblos de la frontera del mismo Estado: harina, arroz, azúcar de todas clases, café, semillas de todas las clases conocidas con el nombre de muestras; manteca, tocino salado o salpreso.

Todos los efectos pagarán por únicos derechos a su importación, las cuotas siguientes:

Harina común barril de 8 arrobas . . .	1.00
Idem Flor Idem Idem	1.50
Arroz Quintal	0.75
Azúcar Idem	1.00
Café Idem	1.10
Tocino salado, Quintal	1.20
Manteca, Idem	1.20
Toda clase de menesteres por aforo . .	20%

Artículo 2.- Queda también permitida, libre de todo derecho en la Aduana del Paso Norte, del Estado de Chihuahua, la introducción de leña y maderas de construcción, sujetándose al registro prevenido por el arancel para los

efectos ordinarios.

Artículo 3.- El gobierno para conceder la gracia de que trata el presente decreto, 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.

Artículo 4.- Quedan comprendidos en el permiso de que trata esta ley, 1125 barriles de harina y 150 quintales de arroz introducidos por Matamoros en el mes de enero del corriente año. -Teodosio Lares, Diputado Presidente- A.M. Salonio, Presidente del Senado.- M. Siliceo, Diputado Secretario.- José Ignacio Villaseñor, Senador Secretario.

Por lo tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.- Palacio de Gobierno Federal, en México, a 4 de abril de 1849.- José Joaquín de Herrera a Don Francisco Arrangoiz".

Y lo comunico a V.S. para su inteligencia y fines consiguientes.

Dios y Libertad.- México, abril 4 de 1849.- Arrangoiz.

Como podemos apreciar, el anterior decreto otorgaba algunas disposiciones favorables para la economía de las poblaciones fronterizas, considerándose éstas, como las primeras en su género.

Sin embargo, las franquicias que otorgaba ese decreto no eran suficientes para solucionar el problema, y por este motivo Don Ramón Guerra, entonces gobernador del Estado de Tamaulipas, conocedor de la problemática de su entidad, decretó con fecha de 17 de mayo de 1858, la libre introducción de efectos extranjeros destinados al consumo de los habitantes del Estado de Tamaulipas situados a lo largo de la frontera. Así quedaba establecida la "Zona Libre", y que el Presidente Benito Juárez sancionó el 30 de julio de 1861:

EL PRESIDENTE JUAREZ SANCIONA LA

IMPLANTACION DE LA ZONA LIBRE (2)

El C. Presidente de la República, se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

"Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

"Artículo Unico.- Se aprueba el decreto expedido por el Gobierno del Estado de Tamaulipas, en 17 de mayo de 1858, por el cual se declara que en las poblaciones de Matamoros, Reynosa, Camargo, Mier, Guerrero y Monterrey-Laredo, situadas en la margen derecha del Río Bravo, serán libres de derechos los efectos extranjeros destinados al consumo y al comercio recíproco de dichas poblaciones, bajo las prescripciones que contiene el expresado decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Congreso de la Unión, en México, a 30 de julio de 1861.- José Linares, Diputado

(2) Ibidem, pag. 36.

Presidente.- E. Robles Gil, Diputado Secretario.- S. Gaona, Diputado Secretario".

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y observe. Palacio Nacional de México, Julio 30 de 1861.- Benito Juárez.- Al C. José Higinio Nuñez, Ministro de Hacienda y Crédito Público".

Y lo inserto a Ud. para su conocimiento y efectos correspondientes. Libertad y Reforma. México, Julio 30 de 1861.- Nuñez.

La llamada "Zona Libre" establecida al principio en la frontera tamaulipeca se extendió al resto de la frontera norte en el año de 1885, en la que se decretó una faja de veinte kilómetros al sur de la línea divisoria, para la libre importación de mercancías. A esta libertad se debió el resurgimiento de las ciudades fronterizas y el aumento de su población, siendo que antes los productos y mercancías se consumían aislados de los mercados exteriores que eran los naturalmente indicados para pro-

veerlas de artículos de uso y de consumo, que la industria mexicana no podía proporcionarles por lo elevado de sus precios y por la carestía de los fletes a grandes distancias.

Aparecieron los pueblos de Laredo, Piedras Negras, Nogales y otros que, si no crecieron como se esperaba, fue por causa de las numerosas restricciones que después se adicionaron a las antiguas disposiciones que crearon la verdadera "Zona Libre". La idea de esta zona se vió un tanto empañada, porque desde el principio se cobró el 3% de derechos, que después se elevó hasta el 18%, y como si esto no fuera bastante, en el reglamento de la "Zona Libre" se declaraban como efectos extanjeros a todos los productos agrícolas y manufacturas producidas en la circunscripción de la expresada "Zona Libre".

Para ejemplificar lo anterior, tenemos que el vino de uva y de otras frutas cultivadas en el valle de Paso del Norte no podía exportarse a Estados Unidos porque allí se producía más barato; y tampoco podía enviarse al interior de México, fuera de la "Zona Libre", porque, pagando derechos como si fuese extranjero, se prefería a éste que era más barato.

Cuando el Señor Limantour, Ministro de Hacienda, suprimió de una plumada la "Zona Libre" en 1905, nadie lo resintió, pues ya había desaparecido prácticamente por las causas antes mencionadas.

Varias veces don Matías Romero, entonces Ministro de Hacienda allá por los años de 1869 a 1870, se presentó ante las Cámaras con iniciativas para suprimir la Zona Libre, las cuales siempre fueron rechazadas.

Así como hubo detractores de la Zona Libre, también hubo hombres prominentes -auténticos patriotas como los diputados Guillermo Prieto, Ignacio L. Vallarta entre otros-, que se distinguieron por su defensa y conservación.

La industria mundial tuvo un notable desenvolvimiento después de la crisis que se sintió en los años de 1883 a 1886, lo que contribuyó al progreso de México, principalmente en el campo de la minería; así lo demuestran los siguientes datos: "Las exportaciones de México, que en el año fiscal 1872-1873 -cuando más se discutió el tema de la Zona Libre- fueron de \$ 31'594,000.00 llegaron en 1891-

1892 a \$ 75'467,714,00; y el comercio exterior sumó en ese año \$ 410'723,163.00". (3)

Era natural que Ciudad Juárez y Laredo, se sumaran a este extraordinario aumento en el tráfico comercial, pues además de que ya contaba con comunicación ferroviaria hacia la capital de la República, una parte importante del tráfico comercial se realizaba a través de sus aduanas.

Cuando inició la Revolución Mexicana en 1910, emigraron hacia las ciudades fronterizas familias completas, que buscaban afanosamente pasar a la nación vecina, lo que hizo que aumentara notablemente la población flotante.

Durante la guerra europea, de 1914 a 1918, los puertos fronterizos se vieron favorecidos por el gran movimiento de mercancías de exportación, y por el alza que alcanzaron todos los artículos nacionales, ya que tenían una gran demanda para el abastecimiento de los ejércitos aliados.

(3) Ibidem. pag. 22.

Era necesario darse cuenta que la economía de todos los mexicanos radicados en la línea divisoria, no podían depender de circunstancias fortuitas que le favorecieran, y se hacía imperante la necesidad de establecer un estado económico organizado y propio. Fue así que se estableció un perímetro libre, como base de la reconstrucción económica.

Por esta circunstancia, surgió una controversia sobre la posibilidad de establecer una Zona Libre, pues existe diferencia en la forma para implantarlas y en sus efectos económicos.

Estando al frente de la Primera Magistratura de la Nación, el señor General Abelardo L. Rodríguez, se expidió la primera Ley de Perímetros Libres, de 30 de agosto de 1933, que declara a Tijuana y Ensenada como tales, para evitar el estancamiento de la vida comercial de esa región.

En realidad, el sentir general de los habitantes de la frontera norte, era por el establecimiento de la Zona Libre y no por el de los Perímetros Libres, pues significaba una medida altamente provechosa que traería aparejado

un amplio beneficio para esta área. Se tenía la idea de que al sancionar su creación por la ley, no se haría sino estatuir de Derecho lo que de hecho ya existía pues no había un sólo habitante de esta frontera que pagara impuestos por los artículos que usaba y consumía, pues las autoridades correspondientes no habían podido hacer cumplir al pie de la letra los preceptos establecidos por las leyes aduaneras a este respecto.

Así el 25 de mayo de 1939, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas expide un decreto estableciendo zonas libres en el Estado de Sonora y territorios de la Baja California, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de junio de 1939.

Desde este año, los períodos de vigencia han sido prorrogados en el orden siguiente: 10 años para el primero; el segundo fué de 5 años; el tercero por 15 años lo que hace que se constituya como el más largo; el cuarto período fué de 3 años y medio, siendo que a partir de este lapso se crea otra Zona Libre en el territorio de Quintana Roo, mediante decreto presidencial de fecha 22 de junio de 1972 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30

de junio del mismo año.

Siguiendo con nuestra cronología de prórrogas al régimen de Zona Libre el siguiente período fué de 1 año; y el sexto por 6 años, siendo la última continuación de este régimen por 4 años, caducando su vigencia en el año de 1995.

Actualizando la información respecto a estos polos de desarrollo mencionados, cabe señalar que la vigencia de la Zona Libre del Estado de Baja California y parcial de Sonora, la del Estado de Baja California Sur, así como la del Estado de Quintana Roo, ha sido prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1992, mediante sendos decretos presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1991.

Actualmente, sumada a las anteriores, existe también la Zona Libre de la Franja fronteriza sur colindante con Guatemala, creada por decreto presidencial del 21 de agosto de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año.

Se tomaron en cuenta para la creación de esa Zona Libre, los lineamientos de política económica señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que establece las bases en las que debe apoyarse el crecimiento económico del país, así como la necesidad de instrumentar medidas económicas que intensifiquen el intercambio con el exterior, y orientar su producción a mercados internacionales, pues existe un mercado potencial con los países vecinos de Centroamérica.

La vigencia de este decreto es hasta el 31 de agosto de 1995, según el artículo primero de los transitorios del mismo.

La Zona Libre de más reciente creación es la de Salina Cruz, Oaxaca, creada a través de decreto presidencial publicado el 16 de noviembre de 1990 en el Diario Oficial de la Federación y cuya vigencia está contemplada hasta el 31 de agosto de 1995, como lo señala el mismo decreto, coincidiendo con la fecha de extinción de la Zona Libre de Chiapas.

1.2 CONCEPTO DE ZONA LIBRE

En el campo del Derecho Aduanero, surge una figura jurídica tendiente a desarrollar económica y socialmente a determinadas zonas alejadas de los centros de producción y distribución de mercancías: Las llamadas Zonas Libres.

A continuación se esbozan algunas definiciones en torno al concepto de Zona Libre, para así sentar las bases y exponer una definición propia:

Por una parte, Luis C. Saldaña Pérez nos dice: "Se trata de un régimen temporal, con tendencia a disminuir, y por el que la mayor parte de las operaciones aduaneras que se efectúan con destino a esa zona, quedan exentas inicialmente del pago de impuestos y del cumplimiento de los requisitos específicos". (4)

El Diccionario Jurídico Mexicano nos da la siguiente definición: "Es la extensión de territorio nacional, le-

(4) García, Víctor y otros. Análisis de Algunos Problemas Fronterizos y Bilaterales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., 1982. pag. 152.

galmente delimitada, en la que se otorgan franquicias de los impuestos al comercio exterior a la importación de mercancías extranjeras necesarias para el desarrollo de la región, así como a la exportación de mercancías que se produzcan o manufacturen en la zona". (5)

Lucia Ricalde Velazco en su tesis profesional argumenta: "La Zona Libre es una extensión de terreno bastante grande, que puede incluir a todas las poblaciones de un Estado, o parte de ellas, donde el Gobierno Federal ha establecido un régimen aduanal especial que consiste, por una parte, en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras que se introduzcan con fines de consumo, uso o transformación, siempre y cuando no sean similares a las que se fabriquen dentro de la zona. Por otra parte, existe exención también de los impuestos de exportación, para aquellas mercancías producidas dentro de esa área, elaboradas o transformadas mediante procedimientos de carácter industrial, con excepción de las que, por

(5) Diccionario Jurídico Mexicano. Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Ed. Porrúa, 1985, Tomo VIII, pag. 430.

conveniencia para la economía del país se estime necesario gravar". (6)

De las ideas antes descritas, se colige que la Zona Libre es una porción geográfica del territorio nacional, en la que impera un régimen aduanero especial por las implicaciones económicas, sociales, jurídicas e incluso culturales que conlleva, y que permite una gran movilidad a nuestro comercio exterior al exentar del pago de impuestos a la importación y exportación de ciertas mercancías. La introducción de mercancía extranjera libre del pago de impuestos -cumpliendo con algunos requisitos, como por ejemplo que no sea similar a la que se fabrique dentro de la zona libre-, permite eliminar barreras al comercio internacional, estando atentos, claro está, de que no haya menoscabo en nuestra soberanía. En lo que respecta a los productos que exportamos con análoga franquicia, ésta nos permite acudir a los mercados internacionales y hacernos presentes, lo que reditúa un beneficio para la economía del país y para la zona en particular beneficiada con ese

(6) Ricalde, Lucía. El Régimen Aduanal de las Zonas y Perímetros Libres como Promotores de Desarrollo. México. Facultad de Economía, U.N.A.M., 1964, pag. 21.

régimen fiscal, ya que a sus pobladores los dota de centros de trabajo, como resultado del asentamiento de industrias que se dedican a producir, elaborar o transformar las diversas mercancías; esto les faculta a elevar su nivel de vida dado los recursos que obtienen de esa actividad.

Frecuentemente los tratadistas al aludir a la zona libre, suelen emplear el término "Zona Franca" o "Puerto Libre" como sinónimos, pero en realidad no lo son (7), pues únicamente expresan el ámbito espacial correspondiente a las franquicias otorgadas, como es el caso de que una zona libre pueda o no incluir un puerto dentro de su jurisdicción.

Una vez establecidos estos parámetros, a continuación proponemos nuestra definición respecto a lo que es Zona Libre:

Las zonas libres constituyen un modo de regular el comercio y la industria, estableciéndose franquicias aduaneras

(7) *Infra*, pág. 33.

en función de un territorio, atendiendo a lo preceptuado en los ordenamientos legales respecto de las mercancías de comercio exterior, persiguiendo esta liberación tributaria mayor eficiencia en las relaciones de tipo comercial, al mismo tiempo que propician el desarrollo integral de la región favorecida con ese régimen, tendiendo a una integración económica nacional.

A guisa de comentario, las actividades que se desarrollan en la zona libre son amplias y complejas, ya que engloban aspectos de importancia como el comercial, industrial, turístico y agrícola, con la finalidad de obtener un crecimiento alto, sostenido y eficiente. Interesante y sobre todo importante sería que se diera una real integración económica entre las zonas libres y el resto del país, a través del fortalecimiento de los nexos económicos.

1.3 NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA LIBRE

Hablar de la naturaleza jurídica de una institución -como la zona libre que nos ocupa en particular-, es acudir a las fuentes legislativas que las contemplan y regulan, pues es de vital importancia advertir los preceptos legales que la ordenan y dan origen, en virtud de la sistematización y coherencia que impone todo sistema jurídico.

La Zona Libre es una creación de normar de Derecho Público, pues tiene interdependencia con diversas instituciones estatales, cuya intención es contribuir al bienestar común e individual de los miembros de una comunidad, además de que el marco legal de la misma está constituido por un conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares.

Establecido este cuadro referencial, se puede afirmar que el encargado de normar lo referente a la zona libre, es el Derecho Aduanero - eminentemente de Derecho Público-, que es el instrumento que utiliza el Estado para cumplir su tarea de desarrollo económico y ejecutar las directrices de política aduanera, al cual me referiré concreta-

mente en el capítulo siguiente, para ahondar en nuestro estudio.

La naturaleza jurídica de la zona libre procede del artículo 115 fracción IV de la Legislación Aduanera en vigor, el cual dispone que entre otras facultades del Poder Ejecutivo Federal está la de establecer o suprimir zonas libres.

Corresponde al Título Quinto, Capítulo Segundo de la Ley Aduanera y su respectivo reglamento, los que regulan el establecimiento y forma de operar de las zonas libres; sin pasar por alto que generalmente su creación o prórroga queda establecida mediante decreto presidencial.

Ya sumergidos en el ámbito del Derecho Constitucional no podemos soslayar hacer referencia a la clara conculcación que se hace al párrafo segundo del artículo 131 de nuestra Ley Suprema, el cual dispone que "el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio

Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones, y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida"

La transgresión estriba en el hecho de que el párrafo segundo de los artículos 107 y 108 de la Ley Aduanera facultan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictar disposiciones de carácter general, determinando cuáles mercancías estarán total o parcialmente gravadas con los impuestos a la importación, y cuáles son las mercancías cuya salida del país procedente de una Zona Libre, quedará gravada, restringida o prohibida; siendo facultades éstas otorgadas expresamente al Presidente de la República, a través del artículo 131 de nuestra Carta Magna, como una especie de poder reglamentario ejercido por el Ejecutivo en virtud de delegación legislativa.

El Ejecutivo recibe directamente de la Constitución

la potestad de legislar en materia arancelaria y se crea una dualidad de órganos legislativos en lo referente al comercio exterior, ya que el Congreso conserva sus facultades otorgadas por el artículo 73 fracción XXIX del citado cuerpo legal (establecer contribuciones) y las conferidas por el mismo artículo 131 constitucional. Caso semejante al anterior no lo hablamos llegado a registrar en nuestro Derecho Público.

Al surgir las anteriores disposiciones constitucionales, algunos legisladores no estuvieron de acuerdo en el párrafo segundo del artículo 131, por considerar que era una función contraria al principio de división de poderes pues no es dable permitir que la Constitución misma reduzca una facultad del Congreso para pasarla permanentemente al Ejecutivo.

Pero no sucede así lo que pasa es que el propio Congreso de la Unión a través de las comisiones de unidad de puntos constitucionales, hacienda y de aranceles y comercio exterior, consideran indispensable que la Constitución establezca que el propio Congreso pueda delegar facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo Federal (artículo 49 Constitucional) en materia

arancelaria, pero sujetas a su revisión y aprobación.

1.4 RAZON DE SER DE LA ZONA LIBRE

MOTIVOS INHERENTES A SU NACIMIENTO.

La idea de liberar las mercancías de gravámenes por concepto del tráfico que se hacía con ellas y sobre todo por el ingreso de las mismas a un territorio ajeno al de su origen, viene desde épocas muy antiguas, pues representaba una manera de agilizar el comercio y al mismo tiempo hacerlo redituable, principalmente con las importaciones que no competían con la producción interior.

En aquéllos viejos tiempos, las zonas libres fueron por lo común verdaderos puertos de tierra adentro, en cuyo perímetro se admitía el ingreso de mercaderías extranjeras sin pagar derechos, permitiéndose además, la manufactura y reexportación de las mismas, libres de trabas.

La verdad es que si una nación en aquél entonces, pretendía una mayor celeridad en la práctica comercial, necesitaba de un lugar donde tuviera facilidad de hacer movimientos con las diversas mercancías que posea; por ese motivo surge una gran variedad de figuras jurídicas en el ámbito aduanero, con distintas características propias,

para que cada Estado atendiendo a su problemática interna, auspiciando al mismo tiempo, el desarrollo de la zona.

De esta manera surge en el campo del Derecho Aduanero la Zona Franca, el Puerto Franco, el Puerto Libre, el Perímetro Libre, los Desarrollos Portuarios y, por supuesto, la Zona Libre.

La Zona Franca abarca nada más una parte de un puerto; en esa área se puede depositar la mercancía, sin necesidad de cubrir los impuestos al comercio exterior. Otra utilidad de esta zona, es la de hacer el transbordo de mercancías.

El Puerto Franco comprende no sólo una parte del puerto, sino todo lo que son las instalaciones portuarias siendo ésta la principal diferencia con la Zona Franca.

El Puerto Libre además de englobar a todo el puerto, también incluye a la ciudad en donde está enclavado.

El Perímetro Libre se establece en los lugares donde no hay puerto, sino preferentemente fronteras donde sea necesario impulsar a los sectores de la economía; se establece generalmente en la demarcación de una ciudad.

El Desarrollo Portuario se implementa con el propósito de promover la industrialización equilibrada, estimular la producción interna y fomentar las exportaciones para la obtención de divisas. Para establecer su ubicación se toma en cuenta su situación frente al intercambio comercial internacional.

La Zona Libre involucra una extensión mucho más amplia de territorio, pudiendo ser toda una entidad federativa. Su implementación implica alcanzar un adecuado desarrollo económico en la zona, vinculado con el resto del país.

Aquí surge una cuestión a la que debemos prestar atención; no hay que confundir lo que es una Zona Libre con las Zonas de Libre Comercio, ya que éstas suponen la supresión de las barreras aduaneras al comercio, pero entre varios países miembros, manteniendo su autonomía arancelaria frente a terceros, es decir, en relación con las naciones que no hayan signado el respectivo tratado para formar parte de esa área, o sea que son instituciones de Derecho Internacional.

Estas Zonas de Libre Comercio tienden hacia la pro-

•1

tección de los productos pertenecientes a los países asociados respecto de otros mercados internacionales y fomentar las relaciones comerciales entre ellos, mediante la supresión de aranceles. (8)

Una vez hecha esta pertinente aclaración, retomemos nuevamente la esencia de nuestro tema. Por lo que respecta al nacimiento de las Zonas Libres, son en realidad las siguientes razones que propician el establecimiento del régimen de Zona Libre en los lugares que reúnen la siguiente problemática económica:

a) Se encuentran alejadas de los grandes centros de producción y distribución de productos.

b) Las vías de comunicación internas y en mayor medida con el resto del país, son insuficientes, lo que impide el suministro y abastecimiento de las mercancías necesarias del interior del país; y a la inversa, los productos generados en dichos lugares no pueden salir de ellas.

(8) Crf. Querol, Vicente. El Arancel Aduanero: Mecanismo de Política Comercial. México. Publicaciones Administrativas y Contables. 1984, pag 197

c) Presentan baja densidad demográfica.

d) La ubicación geográfica en relación con los mercados internacionales es favorable y permite a sus habitantes adquirir en ellos una gran gama de productos.

e) Son zonas en las que se requiere activar la economía, empezando por un desarrollo industrial apropiado, sin olvidar el aspecto agrícola.

Es así como podemos señalar que las circunstancias imperantes para el establecimiento de las zonas libres en México son básicamente, el atraso económico y social de las poblaciones favorecidas con este régimen aduanero, el distanciamiento de los centros de producción y distribución de mercancías, falta de vías de comunicación entre la zona y el resto del país y, en un principio, carencia de población en esas porciones geográficas.

Pasemos ahora a analizar los motivos inherentes al nacimiento de las zonas libres:

a) Alejamiento de los grandes centros de producción y distribución de mercancías.-

Debido precisamente a la necesidad de crear condiciones óptimas de desarrollo económico en las zonas aisladas del centro del país.

b) Vías de comunicación insuficientes.-

En la actualidad, debido al adelanto tecnológico, ésta circunstancia ha sido superada paulatinamente, pero es necesario establecer comunicaciones eficientes que abaraten los costos del transporte.

c) Baja densidad demográfica.-

La institución de las zonas libres en nuestro territorio, obedeció a un antiguo anhelo nacional de colonizar las regiones norteañas de Sonora y de la Baja California; de ahí que podamos apreciar que los habitantes de la zona libre son por lo

general, emprendedores, pues han ido a vivir a una región antes poco habitada y hoy, por el contrario, floreciente. Poco a poco han sabido aprovechar y responder a los recursos que el país ha puesto en juego para conseguir su integración económica con el resto del país.

d) Ubicación geográfica en relación a los mercados internacionales.-

Son zonas estratégicamente favorecidas, pues se hayan asociadas a las franjas fronterizas.

El concepto de franja fronteriza es de carácter eminentemente fiscal y corresponde a una extensión territorial que está comprendida entre las líneas divisorias internacionales y otra imaginaria, trazada paralelamente a veinte kilómetros.

De lo anterior se infiere que al estar ubicadas las zonas libres en las fronteras norte y sur de nuestro territorio, el mercado potencial está abierto a recibir y exportar diversas mercaderías.

e) Necesidad de activar la economía en esas zonas.-

Es necesario partir de un desarrollo industrial, sin menospreciar el aspecto agrícola con el objeto de hacerlo diversificable, que deje de ser obsoleto y apenas suficiente para el consumo local.

De esta manera se han señalado las condiciones que confluyen en la creación de las zonas libres.

Una vez establecido el régimen aduanero aludido, los argumentos ingentes que lo sostienen, o deben sostener, son de diversa índole.

Así podemos hacer mención a las franquicias de los impuestos al comercio exterior que llevan aparejado el desarrollo de la región; otorgamiento de estímulos fiscales para un sinnúmero de actividades al considerarse como zonas prioritarias de desarrollo; propician el fomento y desarrollo en el renglón de lo turístico, pues se permite la internación de extranjeros sin necesidad de docu-

mentarse en las oficinas migratorias, hasta por tres días; apoyan la producción y distribución de los artículos necesarios para satisfacer las necesidades de sus habitantes; suministran empleo a la población y otorgan mínimos de bienestar (entendiendo por esto el mejoramiento de las condiciones socio-económicas y urbanas de las ciudades colindantes con nuestras fronteras norte y sur); facilitan el desarrollo industrial y comercial de la zona, para tener una mayor diversificación en lo que respecta a la plataforma de exportaciones; promueven el mejoramiento de las vías de comunicación entre la zona y el territorio nacional, pues amplían las perspectivas de tráfico marítimo aéreo y terrestre; todo esto, entre los beneficios más importantes.

Como botón de muestra de lo anterior, es pertinente hacer el comentario que durante la realización del presente trabajo constatamos -y ahora hacemos presente-, la preocupación de nuestras autoridades en este sentido, al seguir impulsando la creación de este tipo de régimen; como es el caso que se presenta en el Puerto de Salina Cruz, Oaxaca, ante la inminente declaración que lo convierte en Zona Libre a partir del mes de septiembre, a iniciativa del Presidente Carlos Salinas de Gortari en el

mes de junio de 1990, ya que durante una gira de trabajo por la entidad, ordenó la realización de trámites para que esta ciudad fuera declarada Zona Libre.

Se espera que la Zona Libre de Salina Cruz, en el Estado de Oaxaca, ofrezca además atractivos fiscales respecto a la tributación de aranceles con tasa cero, más el seis por ciento del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)

En nuestra opinión, ha de concebirse a la Zona Libre de Salina Cruz, no como una región de comercio suntuario dedicada al consumismo, haciendo a un lado las inversiones -como ha sucedido en Baja California Sur-, sino como una zona de inmenso tráfico mercantil con instalaciones portuarias modernas contando desde luego con la suficiente maquinaria productiva para hacer emerger una industria eficiente y competitiva a nivel internacional y de esa forma incrementar el comercio exterior.

De esta manera, la industria y el comercio coadyuvan al mejoramiento de los niveles de vida de la población en general.

1.5 DERECHO COMPARADO. - LAS ZONAS LIBRES

EN DISTINTAS PARTES DEL MUNDO.

A través de la historia del comercio podemos encontrar antecedentes de los mecanismos de desgravación fiscal que distintos países solían utilizar para promoción de sus mercaderías.

La idea de intercambiar productos nacionales y extranjeros nace en las antiguas ferias que datan del siglo VI, mismas que tenían verificativo en diversas ciudades de Francia. En este tipo de eventos se permitía la introducción de efectos extranjeros, elaboración y venta sin pagar derecho alguno.

En la Ley de Partidas de la legislación española, los comerciantes eran exentos fiscalmente en relación a su persona, bienes y mercaderías, por lo que las ferias eran consideradas de interés y prosperidad para los pueblos, aunque no satisfacían por completo las necesidades del comercio en virtud de que tenían vigencia por una temporada corta, circunstancia ésta que originó el desarrollo

privilegio pero por un período más largo, es decir todo el año.

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 en Livorno (1547), Génova (1593), Nápoles (1633), Venecia (1661), Marsella (1669) y otras ciudades importantes.

Pasando el tiempo, el puerto de-Hamburgo se erigió como uno de los principales de Europa, quizá el segundo, después del de Londres, en el cual se mantenía también un régimen liberal.

En este contexto, a fines del siglo XIX y principios del XX se empleó este concepto en Europa. Después de la Segunda Guerra Mundial, con el tremendo auge de las relaciones comerciales internacionales surgieron zonas libres aduaneras en sectores estratégicos de las rutas comerciales del mundo.

A partir de esto, y debido a que el comercio internacional por su propia naturaleza es dinámico, no se puede constreñir únicamente a la venta de mercancías sino que

contempla también el aspecto de su producción dentro de un esquema financiero favorable, para lo cual se habilitan en distintas partes del mundo las llamadas zonas libres de producción o industriales, que son áreas geográficas en las que se autoriza la libre importación de maquinaria agrícola e industrial con el objetivo de desarrollar la zona.

Particularmente en México, se ha establecido la industria maquiladora debido principalmente a la preocupación gubernamental de establecer condiciones óptimas para un adecuado crecimiento en el aspecto económico-social de la región. Estas industrias pueden constituirse con un capital hasta 100% extranjero, pero si desean colocar sus productos en el mercado mexicano tienen que cubrir determinados requisitos, tales como: (9)

- a) Que el artículo no se produzca en el país, ni se pueda sustituir por productos nacionales;
- b) Que sustituya importaciones;

(9) García, Víctor y otros. Opus cit. pág. 31

- 1
- c) Que obtenga permiso de importación definitiva,
 - d) Que se paguen los impuestos correspondientes y
 - e) Que cumpla con los demás requisitos específicos que sean exigidos por las autoridades competentes.

Pueden operar en cualquier rama industrial exceptuando aquellas reservadas en forma exclusiva a la Nación, tales como petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos y generación nuclear, así como en comunicaciones telegráficas.

Esto por lo que atañe a México, pero como se señaló anteriormente, existen en diversos puntos del planeta múltiples zonas libres de producción, que es donde se asientan las empresas destinadas a elaborar todo el universo de productos y efectos comerciales existentes para suministrar de ellos al mercado mundial, de las cuales hago referencia somera a continuación: (10)

BAHARAIN.- Cuenta con área industrial en Puerto Mina,

(10) Duarte, Cuatláhuac. La Zona Libre en México, un Estudio Jurídico sobre su Desarrollo. México, Facultad de Derecho. U.N.A.M., 1986. págs. 47 a 55.

establecida en 1968. Se producen principalmente artículos de aluminio, unidades de aire acondicionado, productos metálicos; el capital invertido básicamente es norteamericano inglés y alemán (de la ex-República Federal).

HONG KONG.- En este puerto se produce una variedad de productos, quizá como en ninguna otra parte del mundo, entre los que se cuentan artículos eléctricos, electrónicos, juguetes, relojes, productos textiles, mecánicos, materiales de construcción, etc.

Los países que invierten su capital son Estados Unidos, Alemania, Japón, Inglaterra, Singapur, Australia, Francia y Taiwan.

INDIA.- Con su zona de libre cambio en Kandla contando con una extensión de 280 hectáreas, produce artículos eléctricos, farmacéuticos, fotográficos y plásticos. La inversión extranjera es norteamericana y de la Gran Bretaña.

INDONESIA.- Empezó a funcionar como zona libre en el año de 1975 con productos electrónicos y prendas de vestir.

El capital extranjero invertido es norteamericano, japonés, de Hong Kong, coreano y tailandés. La principal zona de producción es Jakarta.

JORDANIA.- Su zona libre está en el puerto de Agaba.

LIBANO.- Se ubica su zona libre en el puerto de Beirut.

MALASIA.- La principal Zona Libre es Penang; empieza a operar en 1972 en un área de 350 hectáreas produciendo principalmente productos textiles, electrónicos, ópticos y artículos de madera. En su inversión extranjera se incluye capital de Japón, Hong Kong, Taiwan, Noruega, Dinamarca, Gran Bretaña y Suiza.

FILIPINAS.- En este país existe la zona de exportación de Bataan que empieza a operar en 1975, produciendo básicamente prendas de vestir, compresores, carrocerías, productos electrónicos, productos de madera, artículos deportivos y armadora de buques. La inversión extranjera la integran principalmente Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Japón, Hong Kong y Australia.

SINGAPUR En este puerto se obtienen productos de papel, químicos, petroleros, metálicos, equipo de transporte, instrumentos de precisión, textiles y comida procesada. La inversión proviene de Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda, Japón y Alemania.

COREA DEL SUR.- La principal Zona Libre de exportación está en Masán, inaugurada en 1972. Su producción consiste en productos ópticos, maquinaria, bicicletas, equipo de transporte, textiles, productos de papel, de porcelana y embarcaciones pequeñas. El capital extranjero invertido es de norteamérica y de Japón.

SIRIA.- En la zona libre de Damasco se producen esencias aromáticas, pasta de dientes y artículos de vestir.

TAIWAN.- Son famosas tres de sus zonas de exportación que producen artículos de plástico, de piel, electrónicos, textiles e instrumentos musicales. El capital que se invierte es de origen japonés y norteamericano.

TAILANDIA.- Se producen artículos de plástico, de madera, brochas de pintar y productos químicos. Invierten su capital Estados Unidos, Japón y Alemania.

SAMOA DEL OESTE.- En 1975 se abrió al mercado mundial la Zona Libre industrial de Vaitele en un área de 14 hectáreas con capital Alemán.

YEMEN DEMOCRATICO.- Con la Zona Libre del puerto de Aden,

se tiene capital inglés invertido ya que existe como una corona inglesa. Su localización sirve de enlace entre Europa y Asia.

BOTSWANA.- Este país se ubica en el continente africano. Genera básicamente productos eléctricos y electrónicos y el capital extranjero invertido proviene de Brasil.

EGIPTO.- Cuenta con la Zona Libre del puerto de Said en donde se producen instrumentos médicos con capital francés e italiano. En 1976 se abre la Zona Libre de Alejandría y El Cairo.

GHANA.- Empieza a operar en 1977 conjuntamente con otras naciones del África.

LESOTHO, MARRUECOS Y SUDAFRICA.- En estas tres naciones, existen zonas libres desde finales de los 70's. Cuentan con capital francés, holandés, alemán y de Sudáfrica. Se elaboran principalmente productos electrónicos.

MAURITANIA.- Los productos que exporta son esencialmente diamantes procesados y productos de caucho. El capital invertido es de Sudafrica, Hong Kong, Francia, Alemania e India.

SENEGAL.- Empieza a operar en la zona industrial de Dakar en el año de 1976, destacando en la elaboración de máquinas de construcción, con capital norteamericano.

TOGO.- Cuenta con la zona industrial del Puerto de Loma. Se producen únicamente prendas de vestir.

TUNEZ.- Sus zonas libres de producción exportan comida enlatada, vidrio, productos químicos, metálicos y electrónicos. Por su ubicación en el norte de Africa, capta capital extranjero de Alemania, Italia, Holanda y Francia.

BRASIL.- La zona franca de Manaus empieza a operar en 1968 con capital norteamericano, japonés, y holandés. Exporta principalmente joyería, textiles, juguetes, relojes, papel, comida, maquinaria, productos químicos y artefactos para grabación.

CHILE.- Cuenta con dos zonas francas: la Punta Arenas en el sur, y la de Iquique en el norte. Operan desde 1975 con capital norteamericano.

COLOMBIA.- Las zonas francas industriales y comerciales

son Barranquilla, Buenaventura, Palmaseca, Cartagena y Santa Marta.

En este país, el capital invertido es norteamericano y la actividad se orienta a producir artículos de piel, partes automotrices, calentadores de agua, productos químicos, elevadores, entre otros productos.

COSTA RICA.- Exporta primordialmente artículos de vestir y víveres. El capital invertido es de Estados Unidos.

REPUBLICA DOMINICANA.- Se dedica principalmente a la elaboración de artículos de vestir. Con capital norteamericano se inician las operaciones de la zona franca de la Romana, San Pedro de Macoris y Santiago de los Caballeros.

EL SALVADOR.- Tiene la zona industrial de San Bartolo establecida en 1975. Produce textiles y partes electrónicas con capital norteamericano.

GUATEMALA.- La zona libre con que cuenta este país se llama Santo Tomás de Castilla. El capital es de Norteamérica.

HAITI.- Existe un parque industrial en Puerto Príncipe

que produce artículos de vestir, dentales, mueblería, máquinas de oficina y productos eléctricos. El capital invertido es norteamericano.

HONDURAS.- Existe una zona de 40 hectáreas en el puerto libre de Cortez. El capital invertido es norteamericano.

JAMAICA.- Desde 1975 existe la zona libre de Kingston con capital norteamericano.

NICARAGUA.- En el aeropuerto internacional de la ciudad de Managua hay una zona llamada las Mercedes donde se producen manufacturas para exportación.

PANAMA.- Existe el puerto de Colón como zona libre. El capital invertido proviene de Norteamérica, Japón y Alemania. Produce bicicletas, prendas de vestir, artículos farmacéuticos y electrónicos.

PUERTO RICO.- En este país existe la zona de intercambio en la ciudad de Mayaguez que produce artículos de piel, farmacéuticos y prendas de vestir, apoyado por capital norteamericano.

TRINIDAD Y TOBAGO.- Produce principalmente prendas de vestir con capital de Estados Unidos.

URUGUAY.- Tiene dos zonas francas que son: Colonia y Nueva Palmira, establecidas y autorizadas desde 1975. El capital invertido es norteamericano.

VENEZUELA.- Cuenta con dos zonas francas que son Paraguarana y Margarita establecidas en 1975. El capital que se invierte corresponde a Estados Unidos.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE CAPITULO

Duarte, Cuicilahuac. La Zona Libre en México. un Estudio Jurídico sobre su Desarrollo. México, Facultad de Derecho, U.N.A.M., 1986

García, Víctor y otros. Análisis de Algunos Problemas Fronterizos y Bilaterales. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1982

Irigoyen, Ulises. El Problema Económico de las Fronteras Mexicanas. México: s.n., 1935

Querol, Vicente. El Arancel Aduanero: Mecanismo de Política Comercial México, Publicaciones Administrativas y Contables, 1984.

Ricalde, Lucía. El Régimen Aduanal de las Zonas y Perímetros Libres como Promotores de Desarrollo México, Facultad de Economía, U.N.A.M., 1964.

O T R A S F U E N T E S

Diccionario Jurídico Mexicano. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Ed. Porrúa, 1985, Tomo VIII.

Legislación Aduanera. México, Ed. Porrúa, 1990

CAPITULO 2

REGIMEN ADUANERO EN LA ZONA LIBRE

2.1 EL DERECHO ADUANERO. FINES DEL MISMO.

ASPECTOS QUE CONTEMPLA Y REGULA.

Con el firme propósito de comprender cabalmente el significado y/o función que desempeña el Derecho Aduanero como instrumento del cual se vale el Estado para controlar la actividad comercial que trasciende nuestras fronteras, procederemos a exponer algunas definiciones del mismo, y lograr explicar así el porqué incluímos este capítulo como un esfuerzo para lograr entender el marco conceptual y jurídico de las Zonas Libres.

En tal virtud, Máximo Carvajal Contreras, maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, asevera que el Derecho Aduanero "es el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio de un país, así como de los medios y tráfico en que se

conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas". (1)

Por su cuenta, Manuel Ovilla Mandujano nos dice que el Derecho Aduanero es un conjunto de normas coactivas que regulan o se refieren a una serie de actividades encuadradas dentro del comercio exterior, que consisten básicamente en las operaciones que se realizan por importación y exportación de mercancías". (2)

El asesor jurídico de la Comunidad Económica Europea Jean Amphoux, citado por el doctor Carvajal Contreras en su obra de Derecho Aduanero, pág. 1, opina al respecto: "es la parte esencial de la legislación de un país sobre el comercio exterior, este sistema normativo también se refiere a las relaciones entre importadores y exportadores, ya sean personas físicas o jurídicas, con las autoridades administrativas y financieras".

(1) Carvajal, Máximo. Derecho Aduanero. México. Ed. Porrúa, 1988, pág. 14.

(2) Ovilla, Manuel. Derecho Aduanero. México. Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1978, pág. 3.

Pedro Fernández Lalanne, autor argentino, expone que "las normas legales y reglamentarias que determinan el régimen fiscal al cual deben someterse los importadores, exportadores, agentes marítimos, despachantes de Aduana, y, en general, quienes realizan operaciones con mercaderías a través de las fronteras de la República, por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales, constituyen el derecho de aduana". (3)

El jurista Carlos Anabalón Ramírez, señalado también por el doctor Carvajal Contreras en la página 3 de su obra, define, al Derecho Tributario Aduanero como "aquella rama del Derecho Público que estudia las normas legales, reglamentarias y administrativas aplicables a los regímenes, formalidades, tramitaciones y operaciones aduaneras a que deben someterse las personas, mercancías y medios de transporte con motivo de su paso a través de las fronteras aduaneras; para la fiscalización y aplicación de los eventuales gravámenes que pudieran afectarles o las franquicias aduaneras que les favorezcan; la ejecución de las medidas adoptadas por el Estado para la regulación de su comercio exterior y el estudio e investigación de todas

(3) Fernández, Pedro. Derecho Aduanero. Buenos Aires. Ediciones Depalma, 1966. Tomo I.. pag. 73.

las materias que tienen relación con la técnica aduanera y los factores económicos por ella afectados".

En otra de las citas del libro del doctor Carvajal Contreras, en la página 2, encontramos que el profesor chileno Octavio Gutierrez Carrasco argumenta que el Derecho Aduanero "es el conjunto de normas legales que determinan el régimen fiscal a que deben someterse los intervinientes en el tráfico internacional de mercancías a través de las fronteras nacionales o aduaneras, por las vías marítima, terrestre, aérea y postal; que organizan el servicio público destinado a su control, le fijan sus funciones, señalan las clases y formalidades de las operaciones sobre tales mercancías y establecen por último, los tribunales especiales y el procedimiento de las causas a que dichos tráficos dieren lugar"

De las definiciones que preceden, encontramos que en la preocupación de parte de los autores por conceptuar al Derecho Aduanero quedan plasmadas dos corrientes de ideas un tanto disímiles. Así tenemos que con Fernández Lallanne, Gutierrez Carrasco y Anabalón Gutiérrez, existe una tendencia a considerar como punto esencial de la legislación aduanera el aspecto eminentemente fiscal.

Quizà esta corriente tiene su fundamento en los antecedentes históricos de las aduanas cuya finalidad primordial en todo el mundo, era obtener fuentes de ingresos muy importantes para los Estados.

Los autores de la otra corriente -Carvajal Contreras, Ovilla Mandujano y Jean Amphoux-, estiman que el aspecto fiscal como elemento esencial del Derecho Aduanero, ha sufrido transformaciones, e insertan nuevos elementos intrínsecos a la legislación aduanera y que tienen una finalidad extrafiscal, que consiste básicamente en las implicaciones económicas que persigue, como son las de estimular y proteger a la industria, la producción y el comercio.

Como podemos apreciar, el definir al Derecho Aduanero no es empresa fácil. Su contenido puede variar según las características de un Estado, si es industrializado o en vías de desarrollo. Sin embargo, si podemos acertar a decir que su contenido es mucho más amplio que el de aplicar y recaudar impuestos aduaneros, pues coadyuva al desarrollo económico de un país al normar y estabilizar las relaciones comerciales, fomentando al mismo tiempo un proceso sostenido y persistente de inversiones, estimulando a la industria y permitiendo aplicar paralelamente la

moderna tecnología a la producción de bienes y servicios, lo que conduce al mantenimiento de la corriente de formación de capital, base del desarrollo de una nación.

No podemos soslayar el hacer referencia a un elemento que se ha venido manejando en todas las definiciones, implícita o explícitamente, y que cobra mayor relevancia pues de ahí toma su nombre nuestro derecho en cuestión, nos estamos refiriendo evidentemente a la aduana, que es el ente administrativo a través del cual el Estado cumple con la función de comercio exterior, de la cual transcribiremos algunas definiciones a continuación.

El doctor Máximo Carvajal Contreras afirma al respecto: "entendemos por aduana al órgano de la administración pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para percibir con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías de comercio exterior, percibiendo los impuestos que se generen y regulando la economía nacional". (4)

El Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas opina que la aduana es la encargada de prestar los servicios

 (4) Carvajal, Máximo. Las Aduanas en México. México, Facultad de Derecho, U.N.A.M., 1967, pág. 100.

administrativos encargados de aplicar la legislación de mercancías; también se ocupa de la recaudación de los impuestos con que se gravan las mercaderías.

En opinión del jurista sudamericano Pedro Fernández Lalanne la "aduana constituye uno de los más importantes atributos de la soberanía de la nación. Es el medio de ejercer el poder de Policía Fiscal en todo cuanto se relaciona con la importación, exportación y tránsito de mercancías por sus fronteras". (5)

Manuel Ovilla Mandujano, tomando del Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos, aporta la siguiente definición: "aduana es el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercancías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se le encomienden". (6)

Apreciamos que todas estas definiciones tienen un común denominador: el vincular a la aduana con el comercio

(5) Fernández, Pedro. Opus cit. pág. 184.

(6) Ovilla, Manuel. Opus cit. pág. 10.

exterior y esto es obvio, pues es menester del Estado el contar con un organismo que se encargue de los asuntos comerciales en lo referente a la entrada y salida de las mercancías por su territorio, además de que se encarga de recaudar los impuestos generados por esta actividad, es decir, también realiza una función fiscal pues recauda los impuestos, derechos y aprovechamientos que se producen a la entrada, salida o tránsito de mercancías por nuestro país pues es mandato de nuestra Constitución General de la República, el que el Congreso de la Unión imponga contribuciones por concepto del comercio exterior, atendiendo a lo dispuesto en su artículo 73 punto primero de la fracción XXIX. Todo esto en conjunto contribuye al desarrollo económico del país a la vez que participa en el control y vigilancia del comercio a nivel internacional.

Así, las aduanas son las unidades administrativas de la administración pública centralizada, que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (7) dependen de la Coordinación de Administración Fiscal Federal.

La aduana tiene entre otros de sus cometidos, los de

(7) Publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1989.

recaudar impuestos como institución de servicio público que es, pero las funciones que en realidad le son propias y que constituyen el motivo de su establecimiento, son las de vigilar, registrar y controlar las operaciones de importación, exportación, tránsito, transbordo, reembarco, retorno, reconocimiento de mercancías, clasificación arancelaria de las mismas, ejercer vigilancia en las fronteras, interiores y lugares donde se realizan operaciones de comercio internacional, ejecutar la parte correspondiente a las políticas económica y comercial (verbigracia, el permitir la importación de mercancías para el desarrollo de la industria y restringir la importación de productos suntuarios; ejercer vigilancia en materia de sanidad, migración y seguridad nacional).

Actualmente, el sistema tradicional de regular y proteger la economía de una nación a través de la imposición de los impuestos de aduana tiende a desaparecer lentamente, debido a que este tipo de contribuciones son opacadas a través de las formas de integración regional, o integración aduanera, es decir, mediante mecanismos instrumentados por los países -como son por ejemplo el mercado común, las áreas de libre comercio, las uniones aduaneras-, para agruparse en bloques, teniendo como objetivo principal tener una mayor apertura comercial en

lo interno y en lo externo, fomentando su progreso económico e industrial.

Esto lo podemos apreciar en nuestro país, ya que existe una tendencia del mismo a tener una mayor apertura comercial mediante la firma de un tratado de Libre Comercio (TLC) con los países vecinos del norte (Estados Unidos y Canadá) y posteriormente, ya que México es catalogado como el hermano mayor de América Latina, acceder también a tener una integración económica y comercial con los países centro y sudamericanos; con los cuales suprimirla paulatinamente las barreras arancelarias, pero conservando frente a terceros su propio arancel aduanero y su particular régimen de comercio, pues es ésta una de las características de las zonas de libre comercio.

De llevar a cabo la culminación de esta tendencia, la aduana dejaría de ser la expresión de la soberanía nacional para transformarse en una institución de carácter Supranacional.

Una vez analizado el contexto del Derecho Aduanero y la Institución que le dà denominación, o sea la aduana, estamos en posibilidad de establecer su naturaleza jurídica, de tal manera que lo podemos ubicar como una

rama del Derecho Público. Para poder asimilar esta idea, nos enfrentamos al análisis forzoso de la división entre el Derecho Público y el Derecho Privado; como veremos, esta división la podemos considerar como obra de los juristas romanos.

La doctrina clásica de los romanos la encontramos sintetizada en la expresión del jurisconsulto ulpiano, también conocida como la teoría del interés en juego: "Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem". (8)

Esta máxima encierra el sentido auténtico del tema en cuestión, pues nos dice que el Derecho Público es el que atañe a la conservación de la casa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares. De tal suerte que la naturaleza de un precepto, público o privado, dependerá de la índole del interés que garanticen o protejan. Así, las normas del Derecho Público corresponden al interés de una comunidad tomando en cuenta que tienen un carácter colectivo; las del Derecho Privado se refieren a intereses particulares, personales o indi-

(8) García, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Ed. Porrúa, 1984, pág. 131.

viduales.

En contraposición a lo anterior, existe la Teoría de la Naturaleza de la Relación, misma que sostiene que el criterio diferenciador entre los Derechos Público y Privado no debe fundamentarse en el carácter de los intereses protegidos, sino más bien en la naturaleza de las relaciones que las normas de aquéllos establecen; es decir, habrá una relación de coordinación cuando los sujetos que en ella intervienen se encuentran colocados en un plano de igualdad, como ocurre, por ejemplo, en un contrato de compra-venta entre dos particulares.

A contrario sensu, los preceptos del Derecho originan también relaciones de subordinación, cuando se aplican a las personas que no están consideradas jurídicamente iguales, lo que equivale a decir que por una parte interviene el Estado en su carácter de entidad soberana, y por la otra, un particular. Huelga decir que las relaciones de coordinación o igualdad es posible que se den no sólo entre particulares, sino entre dos órganos del Estado, o entre un particular y el Estado despojado éste último de su imperium, toda vez que estarán colocados en

un mismo plano.

Es así como se considera que la relación es de Derecho Privado, si los sujetos implicados se encuentran colocados por la norma en un nivel de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Será de Derecho Público, si la relación se entabla entre un particular y el Estado (existiendo subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos inherentes al Estado.

Kelsen por su parte, sostiene que la diferencia entre Derecho Público y Privado, está en la forma de crear la norma; esto es, si es creada por un principio de autonomía (reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la propia conciencia) será de Derecho Privado, pero si su principio es de heteronomía (sujeción a un querer ajeno, renunciando a la facultad de autodeterminación normativa), será de Derecho Público.

Como podemos apreciar, en las teorías precedentes la índole de cada norma (pública o privada) depende de la

voluntad estatal. Partiendo de esta premisa, el Derecho Aduanero si encuadra dentro del Derecho Público ya que el sujeto primordial de la relación jurídica es el Estado, tomando en cuenta que sus disposiciones normativas son de observancia general e inmodificables por los particulares teniendo como marco de legalidad una legislación específica que contempla lo relacionado a este Derecho.

La dificultad de definir esta rama del Derecho Público se hace compleja si tomamos en cuenta que su fuente original es distinta en cada nación, debido a la influencia histórica de distintos hechos, al tipo de gobierno, y al grado de desarrollo de sus relaciones comerciales.

Otro aspecto importante que concierne al Derecho Aduanero, es el relativo a los tratados internacionales. Consecuentemente el Derecho Aduanero desde la perspectiva del ámbito internacional, debe implementar una serie de mecanismos que hagan idóneo y eficiente el intercambio comercial entre diversas naciones, a la vez que en cada país permita la captación de divisas para que su balanza comercial y de pagos alcance a estar equilibrada, redituando todo este andamiaje un amplio desarrollo.

La influencia de dichos tratados se deja sentir porque la materia que regula este Derecho ha sido motivo desde hace largo tiempo de relevantes acuerdos internacionales que influyen directamente en las legislaciones aduaneras internacionales. La firma de los mismos permite la integración del país a la comunidad internacional, como es el caso de nuestra incorporación a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y la inminente signación del Tratado de Libre Comercio.

Una vez hechas las anteriores consideraciones, podemos decir que el Derecho Aduanero es la totalidad de normas jurídicas que regulan los regímenes aduanales, los actos de quienes intervienen en su realización, el comercio exterior y la aplicación de sanciones en caso de transgredir a las normas establecidas.

Esta última definición la vamos a dividir en cuatro aspectos fundamentales para su análisis en forma general:

- EL DERECHO ADUANERO RIGE LA REALIZACIÓN DE LOS REGIMENES ADUANALES.- Por medio de ellos se materializa el comercio exterior de un país, al importar, exportar o realizar el tránsito de mercancías.

- SUJETOS INTERVINIENTES EN ESTOS REGIMENES ADUANALES.- Es necesaria la participación de un gran número de personas tales como el agente aduanal, vista aduanal, importador, exportador, valorador, almacenista, administrador de la aduana -entre los más importantes-, cuya actuación es reglamentada por el Derecho Aduanero.

- REGULACION DE COMERCIO EXTERIOR.- El Derecho Aduanero no regula todo el comercio exterior, pero sí ejerce un control sobre el mismo.

- APLICACION DE SANCIONES EN CASO DE VIOLACION A DISPOSICIONES LEGALES ESTABLECIDAS.- Aquí está contenido el aspecto procesal del Derecho Aduanero, contribuyendo a la instrucción de procedimientos de carácter administrativo en caso de conculcación a las normas sustantivas, vgr el contrabando, posesión ilegal de mercancías ocultación del valor real de las mismas, etc.

En tal virtud, el Derecho Aduanero se conforma con normas de índole tributaria propiamente dicha, administrativas, penales y procesales. Este complejo normativo, es gobernado por principios constitucionales.

Los fines del Derecho Aduanero, están íntimamente vinculados a las actividades que realiza el Estado relacionadas con el comercio exterior de las diversas mercancías, dichas actividades las podemos ordenar de la manera siguiente:

ACTIVIDAD FISCAL.- Esta labor la materializa el Estado imponiendo contribuciones por concepto del tráfico que se realiza con las mercancías para así obtener ingresos que le permitan cumplir con sus objetivos esenciales.

ACTIVIDAD ECONOMICA.- Esta tarea se cristaliza cuando el fin fiscal tiene una importancia relativa y las normas aduaneras vienen a dar una protección a la industria, al comercio y a la agricultura, imponiendo políticas económicas con el objeto de regular, fomentar o restringir el intercambio comercial para proteger y desarrollar la economía nacional.

ACTIVIDAD SOCIAL.- Tanto la función fiscal como económica son relegadas para dar auge a la actividad social, lo que permite, entre otras ventajas, la formación de zonas libres, mismas que nacen como una forma de desarrollo social, económico y cultural de una manera equilibrada entre las comunidades que habilitan estas zonas; un

claro ejemplo de fin social lo constituyen las franquicias concedidas a los habitantes de estas regiones para importar ciertos artículos que vengan a satisfacer sus necesidades.

En resumen los aspectos importantes de los que se ocupa el Derecho Aduanero, sin que estos constituyan la totalidad, son los de reglamentar la circulación de mercancías entre dos países; elabora y aplica las tarifas aduanales; engloba los regímenes que permiten la franquicia de los derechos aduanales; inserta los elementos necesarios para la determinación de los derechos de aduana, especialmente la definición del valor en aduana de las mercancías y del origen de las mismas; establece, conjuntamente con los cinco elementos que la componen, a saber: precio, tiempo, lugar, cantidad y nivel comercial, el procedimiento que permita asegurar la percepción de los impuestos aduanales y de los diversos impuestos aplicados al cruzar la frontera o entrar en territorio nacional, conducir las mercancías a una oficina aduanera, el asentamiento de las declaraciones, la verificación de las mercancías, la determinación del régimen tarifario, la liquidación de los impuestos aduanales y modalidades técnicas de su pago; propicia la creación de los regímenes aduanales económicos que surgen como una necesidad para

promover el comercio exterior, depósitos aduanales, zonas libres, admisión temporal, exportación temporal, transformación de las mercancías que deban ser reexportadas; contempla los regímenes aduanales preferenciales; instituye las disposiciones relativas a la investigación y persecución de las infracciones, la reglamentación de procedimientos y de los litigios, así como la que se refiere a las penalidades que se deben imponer en la materia; ordena las medidas destinadas a luchar contra el dúpung; implanta los procedimientos administrativos que se deben seguir para obtener permisos de la autoridad aduanera.

Todas estas nociones en su conjunto, enmarcan la relación entre el Derecho Aduanero y las Zonas Libres, concebidas éstas como instituciones propias del mismo, en virtud de que el derecho citado implementa las disposiciones legales que dan pauta a la creación del régimen fiscal aduanal, constituido éste como promotor del comercio exterior.

2.2 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS ADUANEROS.

En este apartado, vamos a hablar en primera instancia de los impuestos en general, algunas de sus características y elementos que lo constituyen, para sentar las bases que nos den pauta al estudio de los impuestos aduaneros.

Etimológicamente, impuesto proviene del latín imposi-tus, que significa tributo, carga. (9)

Al impuesto lo podemos definir como la imposición coactiva por parte del Estado pero con fundamentación jurídica, para que un determinado sujeto efectúe una transmisión de valores económicos -regularmente dinero-, en favor del mismo a través de las entidades autorizadas legalmente a recibirlos, sin que ello implique contraprestación alguna, siendo implementadas las condiciones de la prestación de manera unilateral por el sujeto activo de la obligación tributaria.

Es pertinente aquí hacer un breve comentario respecto

(9) Diccionario Jurídico Mexicano. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., Ed. Porrúa, 1985. Tomo V, pág. 42.

de la última parte de nuestra definición, diciendo en relación a la aportación económica que hace el contribuyente en favor del Estado, que no incluye una contraprestación. Queremos significar con ello que el contribuyente no recibe un beneficio directo, individualizado o específico al efectuar su prestación, sino que como parte integrante de una comunidad, goza de los servicios y obras de carácter general que lleva a cabo el Estado beneficiando globalmente a la población que por supuesto, incluye a la masa de contribuyentes que con sus aportaciones, colaboran a que el Estado obtenga recursos para realizar una gran gama de actividades, tendientes al desarrollo social y económico.

El Código Fiscal de la Federación define a los impuestos como las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

En la generalidad de los casos, los impuestos se pagan en dinero; sólo excepcionalmente las disposiciones fiscales establecen el pago en especie, como sucedió con la

Ley de Impuestos y Fomento a la Minería ordenando que el impuesto a la producción de oro, plata y cobre se pague precisamente con esos metales. (10)

Otra excepción que encontramos es en la Ley de Radio Difusión que permite a las concesionarias pagar sus impuestos con tiempo de transmisión.

A continuación procederemos a señalar los elementos constitutivos del impuesto: 1) Sujeto activo; 2) Sujeto pasivo; 3) Objeto material del impuesto; 4) Causa y fines del impuesto; 5) Forma de realizar la transmisión de valores que supone el impuesto y 6) la determinación de las particularidades que concurren en dicha transmisión.

1.- SUJETO ACTIVO DEL IMPUESTO.- El único sujeto activo del impuesto es el Estado, en virtud de su poder soberano que le confiere potestad fiscal. De esta manera, sólo el Estado y los entes subrogados a él como los Estados y los Municipios pueden exigir el pago de las obliga-

O
(10) Cfr. De la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1986, pág. 352.

ciones tributarias.

2.- SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO.- Es el sujeto que se ubica en el supuesto de la ley que establezca una obligación de contribuir. Puede ser una persona física o moral; nacional o extranjero y también un ente público o privado.

3.- OBJETO MATERIAL DEL IMPUESTO.- Generalmente es cierta cantidad de dinero, y excepcionalmente como ya lo explicamos en algunos gravámenes puede efectuarse el pago en especie.

4.- CAUSA Y FINES DEL IMPUESTO.- En primer término, la causa del impuesto es la ley que lo establece para el financiamiento del Estado y demás entes públicos. En lo que atañe a los fines del impuesto, tienen como función el sostenimiento de los gastos públicos que redundan en un beneficio general.

5.- FORMA DE REALIZARSE LA TRANSMISION DE VALORES

QUE SUPONE EL IMPUESTO.- Existen dos factores sobresalientes: por un lado, la obligatoriedad es una característica esencial al tributo, es decir, el Estado puede exigir el pago del impuesto.

Por otro lado, debemos insistir en que el pago del tributo no significa una contraprestación. Esto es, el sujeto contribuyente si obtiene un beneficio, pero no de una manera directa.

6.- DETERMINACION DE LAS PARTICULARIDADES QUE CONCURREN EN DICHA TRANSMISION.- El Estado en su calidad de soberano, está facultado a fijar las características que deben cubrir el pago de los diferentes gravámenes con las únicas limitantes impuestas por el orden jurídico.

Es claro que el Estado requiere de los ingresos económicos suficientes para solventar los gastos públicos entendiendo por éstos los destinados a sufragar las funciones y servicios públicos que realiza el mismo. En el siguiente cuadro sinóptico se enuncian los ingresos que percibe el Estado, los sujetos que intervienen, el motivo por el que se imponen, así como las características que deben reunir.

CUADRO SINTEZADO DE LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRIBUCIONES

CONTRIBUCION	SUJETO ACTIVO	SUJETO PASIVO	CAUSACION	CARACTERISTICAS LEGALES
IMPUESTO	Estado. Federación, Estados, Municipios o D.D.F.	A. Personas físicas o morales que realizan el hecho generador. B. Personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la ley impositiva.	A. Por realizar el hecho generador. B. Por encontrarse en la situación jurídica o de hecho prevista en la ley impositiva.	A. Es una presentación económica y coactiva. B. Debe estar establecido en la ley. C. Debe ser proporcional y equitativo. D. Su pago es obligatorio. E. Debe estar establecido a favor de la administración activa centralizada del Estado para sufragar el gasto público.
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	Estado. Federación, Estados, Municipios o D.D.F.	A. Personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas. B. Personas físicas o morales que provoquen la actividad administrativa para la realización de una obra pública.	A. Por percibir un beneficio directo por la obra pública del Estado "Plusvalía". B. Por provocar la actividad administrativa para la realización de la obra pública.	A. Es la prestación económica y coactiva. B. Debe estar establecida en una ley en base al principio de legalidad. C. Debe ser proporcional y equitativa. D. Su pago es obligatorio. E. Debe existir un beneficio directo para el particular por la realización de la obra pública. F. O bien debe existir un valor diferencial o plusvalía en los inmuebles.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

<p>APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL</p>	<p>Es el Estado Federal a través de los organismos públicos descentralizados de seguridad social IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, ISSFAM.</p>	<p>A. Personas físicas o morales que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de Seguridad Social. B. Las personas físicas que se benefician de manera especial por los servicios de Seguridad Social proporcionados por el Estado.</p>	<p>A. Por la substitución que la Ley en materia de Seguridad Social hace de las personas físicas o morales por el Estado. B. El solicitar y afiliarse a los servicios de Seguridad Social que proporciona el Estado a través de sus organismos de Seguridad Social.</p>	<p>A. Prestación económica y coactiva. B. Debe estar establecida en la Ley. C. Debe ser proporcional y equitativa. D. Debe estar establecida en favor de organismos públicos descentralizados de Seguridad Social. E. Su pago es obligatorio.</p>
<p>DERECHOS</p>	<p>El Estado Federación, Estados, Municipios o D.D.F.</p>	<p>A. Personas físicas o morales prestatarias del servicio público del Estado. B. Personas físicas o morales que usen o gocen bienes de dominio público de la Nación.</p>	<p>A. La solicitud y prestación del servicio público B. Por el uso o goce de bienes de dominio público de la Nación.</p>	<p>A. Contra-prestación económica y coactiva. B. Debe estar establecida en una Ley. C. Debe ser proporcional y equitativo. D. Su pago es obligatorio. E. El servicio público debe ser proporcionado por la Admón. activa o centralizada del Estado. F. El ingreso que por derecho perciba el Estado debe destinarse total o parcialmente a cubrir el costo del servicio público.</p>

De lo anterior, podemos destacar la tendencia a confundir los conceptos vertidos. Así, es muy frecuente que se confundan los derechos con los impuestos, en virtud de que tienen ambos un carácter tributario, es decir, son contribuciones; caso concreto cuando se demoniman derechos de importación o exportación en lugar de consignarseles como impuestos, pues a cambio del pago de éstos tributos el Estado no presta ningún servicio y por ello, por ser prestaciones y no contraprestaciones, estamos en presencia de impuestos y no de derechos.

Ya hemos visto los ingresos que necesita el Estado para llevar a cabo el cumplimiento de sus fines, pero ahora pasemos a analizar las contribuciones que tienen verdadera relevancia en nuestro campo de estudio: los impuestos aduaneros; es decir, los generados por el comercio exterior, los que percibe el Estado por la importación o exportación de mercancías de territorio nacional.

Importar deriva del vocablo latino importare, que significa traer, hacer venir de fuera, introducir. (11)

(11) Diccionario Jurídico Mexicano. Opus cit. pag. 24.

Así, podemos definir a la importación como la introducción a territorio nacional de mercancías y prestación de servicios procedentes del extranjero, que tienen como finalidad un consumo interno.

Exportar proviene de la voz latina exportare, que quiere decir llevar fuera, sacar, conducir. (12)

En base a esto, la exportación la definimos como la salida de mercancías y prestación de servicios fuera de territorio nacional, para su consumo en el extranjero.

La imposición de los impuestos al comercio exterior derivados de estos regímenes (importación y exportación) se debe a diversos factores muy importantes, entre los cuales podemos destacar: que el Estado realiza un acto de soberanía; asegura el tránsito de las mercancías por su territorio; permite la comercialización de productos; cuida el respeto al derecho de propiedad; ejerce una protección sobre la industria nacional; además, es un ingreso que el Estado percibe para cubrir el gasto público.

(12) Ibidem, pág. 25.

El propósito fundamental de estos impuestos, que en el ámbito internacional se les conoce como derechos aduaneros (ya vimos que no son derechos sino impuestos), es el de tener una función fiscal -pues nos permite obtener divisas-, sumado al fin económico y social que conllevan estas contribuciones.

Los impuestos al comercio exterior o de aduanas, además de atribuírseles un carácter fiscal, son considerados como medidas de protección directa, porque afectan en forma directa a las mercancías y podemos por ello clasificarlos en:

POR SU FINALIDAD

a) Fiscales. El Estado los recauda con el fin de tener un ingreso para la consecución de sus objetivos; y cubrir el gasto público.

b) Correctores. En cada país, los precios de las mercancías no son iguales; en razón de ello se establecen

impuestos correctores que gravan la mercancía al momento de su introducción al territorio nacional.

c) Protectores o Extrafiscales. No toda la producción se encuentra en situación de soportar una leal competencia, de ahí que el Estado busque la protección de su economía interna, defendiendo su industria, el mercado de divisas y su balanza comercial.

POR SU REGIMEN ADUANERO

a) Impuestos de Importación. Los generados por la intrusión de mercancías a un territorio aduanero.

b) Impuestos de Exportación. Son los que se perciben por la extracción de mercancías de un territorio aduanero.

POR SU TIPO IMPOSITIVO

a) Impuesto Ad-valorem. Se fija un porcentaje del

valor de la mercancía, lo que permite mantener en forma constante la relación entre el gravamen y la mercancía.

b) Impuestos Específicos. Se establece una cantidad fija a pagar por unidad, peso, media o volumen de las mercancías. La crítica que le hacemos a este sistema es que es de carácter rígido y no permite adecuar el gravamen

con el valor de las mercancías en forma ágil y adecuada, presentando también en inconveniente de que existen diversidad de unidades de medida y monetarias.

c) Impuestos Mixtos. Participan de la naturaleza de los ad-valorem y específicos; es decir, se combinan presentando diversas modalidades como es el caso de que nuestro país aplica impuestos ad-valorem con valores previamente fijados por la administración pública, como son los precios oficiales.

POR SU ORIGEN

a) Impuestos Convencionales. Son resultado de acuerdos comerciales de carácter internacional, signados

con uno o varios países.

b) Impuestos Transitorios. Se aplican como consecuencia de una coyuntura económica de carácter temporal.

c) Impuestos Móviles. Se aumentan o disminuyen, hasta alcanzar el nivel previamente señalado. Son aplicables concretamente a un sector en desarrollo.

d) Impuestos Estacionales. Se establecen en períodos determinados, generalmente a productos agrícolas aumentándose en épocas de cosecha.

De conformidad con el título tercero de la Ley Aduanera en vigor, en su artículo 35 hace referencia a los impuestos sobre el comercio exterior, clasificándolos en:

1.- De importación, que se causa por el acto de introducir mercancías al territorio nacional, y que pueden ser:

A. General, conforme a la tarifa de la ley respectiva.

B. Sobre importaciones temporales de mercancías para

retornar al extranjero en el mismo estado, destinadas a realizar actividades empresariales en el país.

C. Cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, conforme a la ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior.

2.- De exportación. Generado por el acto de extraer mercancías del territorio nacional. Esta ley lo subdivide en:

A. General, conforme a la tarifa de la ley respectiva.

B. Adicionales:

a) 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, y 2% en las demás exportaciones, y

b) 10% sobre el impuesto general en exportaciones por vía postal.

En atención al artículo 36 de la Ley Aduanera, las personas físicas y las morales que introduzcan mercancías

al territorio nacional o las extraigan del mismo estarán obligadas al pago de los impuestos al comercio exterior.

Respecto a la afectación de mercancías, la Ley establece que éstas responden ante el Fisco Federal en forma directa y preferente por el cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales que se generen por la entrada o salida del territorio nacional.

Las autoridades fiscales están facultadas para retener, embargar o secuestrar las mercancías a menos que se compruebe que han sido satisfechas las obligaciones y los créditos.

El valor normal de las mercancías a importar es la base gravable del impuesto general de importación, según se desprende del artículo 48 de la Ley Aduanera, considerando al valor normal el que correspondería a las mercancías en la fecha de llegada al territorio nacional como consecuencia de una venta en condiciones de libre competencia, entre un comprador y un vendedor independientes entre sí.

La base gravable del impuesto general de exportación es el valor comercial de las mercancías en el lugar de

venta, y deberá consignarse en la factura comercial, sin inclusión de fletes y seguros. Cuando las mercancías referidas tengan señalado precio oficial, se aplicará ésta si resulta más alto que el comercial, de acuerdo a lo que preceptúa el artículo 56 de la propia Ley.

Cuando las autoridades aduaneras cuenten con elementos para suponer que los valores consignados en dichas facturas no constituyen los valores comerciales de las mercancías, harán la comprobación conducente para la imposición de las sanciones que procedan.

Los impuestos generales de importación y exportación se determinan aplicando a las bases gravables respectivas y que hemos señalado líneas anteriores, la cuota que corresponda conforme a la clasificación arancelaria de las mercancías consignadas en las tarifas correspondientes.

Los impuestos adicionales se calcularán sobre el monto de los impuestos generales de importación o exportación, según corresponda.

Por lo que respecta a la Zona Libre, existen disposi-

ciones en torno a ella, las mercancías destinadas a esta zona no pagarán los impuestos de comercio exterior; si después se internan a la zona gravada si pagan los impuestos respectivos aplicándose en ese caso la siguiente disposición: a pesar de que ya están dentro del territorio nacional tendrán que pagar sus impuestos de comercio exterior como si se tratara de una importación normal, es decir, como si esas mercancías fueran destinadas directamente a la zona gravada. (13) La Ley nos señala que a las mercancías que vengan destinadas a una zona libre o a través de ellas se internen al país se les aplicará las reglas que correspondan, dependiendo del tráfico en que se transporten dichas mercancías, ya sea marítimo, terrestre, aéreo o postal. Cuando sean mercancías internadas a una Zona Libre sin que se hayan pagado los impuestos a la importación, se señala como fecha para su pago la de presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera. Cuando se autorice el cambio de un régimen de importación temporal a definitivo, a la fecha de la autorización.

En exportación la norma general es la fecha de

(13) Infra, pág. 97, punto 2.4.

presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera, con excepción de cuando se autoriza el cambio de un régimen de exportación temporal a definitivo, en que será la fecha de la autorización.

2.3 ESTABLECIMIENTO DE OFICINAS ADUENERAS

DE RECAUDACION.

Las Oficinas Aduaneras de Recaudación se instalan en los puntos que se fijan para la salida de pasajeros y mercancías de las Zonas Libres hacia el resto del país, con el objeto de tramitar el despacho de las mercancías de procedencia extranjera; o dicho de otra manera, para realizar el conjunto de trámites a que toda operación aduanera está sujeta. La entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías debe realizarse por lugar autorizado, apegándonos a lo que dispone el artículo sexto del título segundo de la Ley Aduanera en vigor, referente al control de aduana en el despacho.

Las operaciones aduanales como la importación y exportación en sus distintas modalidades, así como el tránsito y transbordo de mercancías, se someterá una serie de diligencias establecidas en cada una de las aduanas; a éste conjunto de trámites se le conoce como despacho aduanal y se divide en dos etapas: la primera tiene que ver con la función del conductor de las mercancías, y la segunda, relacionada a los consignatarios o destinatarios

de las mismas.

En el despacho de las mercancías, los trámites inherentes a el podrán ser gestionados directamente por los mismos interesados, o en su caso, se auxiliarán de los servicios profesionales de un agente aduanal.

Solamente por los lugares autorizados o garitas previamente establecidas podrán introducirse las mercancías a las zonas libres, o sacarlas de unos a otros con destino al extranjero o al interior del país, en estricto apego a lo dispuesto por la Ley Aduanera, y a los reglamentos internos de cada una de las aduanas.

En el despacho aduanero de las mercancías, las reglas son distintas según se trate del régimen aduanero a que se destinen las mismas, el medio que las transporte, el lugar de importación o exportación y el tráfico en que se conduzcan.

A continuación señalaremos los pasos que tienen verificativo en el despacho aduanal; (14)

(14) Cfr. Cervajal, Máximo. Derecho Aduanero. . pags. 312 y 313.

DECLARACION.- Es la indicación que hace el interesado respecto al régimen aduanero al que desea someter sus mercancías, constando esto en los documentos oficiales que la autoridad aduanera respectiva impone.

COMPROBACION.- Es el acto mediante el cual, personal de la aduana verifica la autenticidad de los datos asentados en la declaración.

REGISTRO.- Consiste en fechar y numerar el documento en que consta el régimen aduanero de las mercancías.

AFORO Y RECONOCIMIENTO.- Mediante este acto se determina la clasificación arancelaria de las mercancías, basándose en su peso, medidas, origen, estado en el que se encuentren y su valor.

LIQUIDACION DE IMPUESTOS.- Se determina en cantidad líquida el monto de los impuestos tomando en cuenta la base gravable y la cuota fijada en la tarifa arancelaria.

RETIRO O LEVANTE.- Cubiertos los requisitos y pagados los impuestos, la autoridad aduanera autoriza el retiro de las mercancías del lugar o recinto fiscalizado.

Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana un documento denominado pedimento, que contendrá los datos referentes al régimen aduanero al que se pretendan destinar, los necesarios para la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior, así como los que, en su caso, establezca el régimen de control de cambios.

Cuando se trata de mercancías no restringidas y no sean producidas en las zonas libres, se exigirá la factura comercial si su valor rebasa ciertos márgenes, aunada a ésta se formulará la Relación de Introducción (este documento se usa únicamente en las zonas libres; en las demás aduanas que no sean de Zona Libre, se usa el pedimento).

Estos documentos se presentarán al unísono con las mercancías al celador de garita quien ordena que pasen las mercancías a los patios de la aduana; luego pasarán las mercancías al almacén de la misma donde el almacenista extenderá la papeleta indicadora de que las mercancías se encuentran en dominio fiscal; éstas boletas contienen los datos de identificación de los bultos y la naturaleza de la operación que originó el almacenamiento.

El almacenista sellará la documentación para pasarla

a la sección de importación para su registro y trámite. Esta sección la pasará al Sub-jefe, el que anotará si es libre o no de pago, luego la pasa al C. Administrador de la Aduana para que proceda a nombrar al Vista que hará el reconocimiento aduanero.

Nombrado el Vista, hará la clasificación arancelaria y verificará que la mercancía indicada en los documentos concuerde con la que le presentan físicamente.

El vista pondrá especial atención de que no aparezca mercancía de importación prohibida o sujeta a requisitos especiales no cumplidos. Ya clasificada la mercancía y efectuado el reconocimiento el vista firmará su conformidad y pasará la documentación al sub-jefe, quien acordará la entrega de las mercancías. Firmando el conforme del Sub-jefe, el almacenista entregará la mercancía al interesado quien a su vez dará la papeleta al celador de garita en señal de que la mercancía ha cumplido los trámites de Ley y que puede salir del dominio fiscal.

2.4 REGIMEN ESPECIAL DE LAS ZONAS LIBRES.

Ya sabemos que las zonas libres son aquéllas porciones de nuestro territorio en las que existe un régimen especial de exención al pago de los impuestos; en la importación, cuando las mercancías extranjeras no sean similares a las producidas en dichas zonas y en la exportación, gozan de éste régimen fiscal especial aquéllas mercancías que se produzcan, elaboren o transformen dentro de las zonas libres; pero si se desea introducir mercancía de procedencia foránea de una Zona Libre, causaràn los impuestos a la importación que corresponda, ya sea que se conserven en el mismo estado en que fueron introducidas a dicha zona o que en ella se haya transformado, elaborado o reparado por medio de procesos industriales. En éste último caso, el cobro de los impuestos se hará sobre el valor de la materia prima extranjera empleada o incorporada y conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado. En ambas situaciones se aplicarán las cuotas, restricciones y requisitos especiales vigentes en la fecha en que se practique dicha clasificación.

Los habitantes de las Zonas Libres podrán enviar

mercancías extranjeras al interior del país utilizando el servicio postal, con la salvedad de cubrir los impuestos respectivos en la aduana del lugar de procedencia, previa comprobación del cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales.

La Ley Aduanera mexicana hace referencia a las ocasiones en que no causaràn impuestos de importación las reexpediciones de las zonas libres al resto del país: las mercancías de procedencia extranjera por las que hayan sido pagados al ser introducidas a una Zona Libre, pero si existe diferencia entre los impuestos cubiertos y los que se causen con motivo de la reexpedición, deberá pagarse; los envases comunes extranjeros o las materias primas extranjeras importadas para su fabricación, siempre que sean empleados para envasar productos naturales o elaborados dentro de las zonas libres; las material primas o mercancías extranjeras que formen parte integrante de un producto transformado, elaborado o reparado dentro de una Zona Libre que no sea producido por industrias nacionales del resto del país o que éstas no lo produzcan en cantidad suficiente para satisfacer la demanda en la Republica en ambos casos deberá obtenerse previamente la autorización de las autoridades competentes.

También se encuentran exentos del pago de los impuestos de importación las reexpediciones de las zonas libres al resto del país, cuando se trate de equipajes pertenecientes a los pasajeros procedentes de dichas zonas, con destino a demás territorio del país y sus menajes de casa usados, siempre que hayan residido por más de un año en la Zona Libre y comprueben que el mobiliario fué adquirido cuando menos seis meses antes de que se pretenda reexpedirlo; las mercancías que, previa autorización de la autoridad aduanera, se introduzcan temporalmente al resto del territorio nacional para ser retornadas a las zonas libres o al extranjero en el mismo estado o después de haber sido sometidas a un Oproceso de transformación, elaboración o reparación.

Por otro lado, la exoneración del pago de los impuestos que se determina en las zonas libres por las situaciones antes descritas, persigue atenuar los rigores del sistema proteccionista, a fin de evitar en la medida de lo posible, las nefastas consecuencias que provoca este proteccionismo al comercio de importación o exportación; atraer capitales para ser invertidos en el fomento de la industria, y proteger a determinadas regiones que por el aislamiento geográfico o insuficientes recursos económicos, así lo requieran.

Desde un principio, el establecimiento de zonas libres en nuestro país, tendió a procurar el abastecimiento de toda clase de artículos para uso y consumo de los pobladores de las mismas; estimular el desarrollo económico y sentar las bases de una economía estable; aprovechar las condiciones favorables que representan los mercados del exterior, tomando en cuenta su situación geográfica; mejorar el nivel de vida de la población al impulsar el desarrollo económico en general entendiéndolo por éste el proceso mediante el cual se incrementa el poder productivo de la sociedad en una tasa superior al incremento de la población. El desarrollo económico debe tener además el doble efecto de incrementar los niveles de vida y de transformar la estructura social.

Una vez logrado lo anterior, el régimen de Zona Libre debe desaparecer, previa comprobación de que el atraso social, industrial y económico ha sido plenamente abatido en los lugares donde se implemente este régimen fiscal aduanero; de ahí que se comprenda el porqué de su vigencia temporal, lo que da lugar a que continuamente se esté prorogando la fecha de aplicación de éste régimen hasta estar ciertos de que se ha logrado el desarrollo previsto.

Para lograr un desarrollo económico y social más

congruente de la economía de una Zona Libre en relación con el resto del país se requiere seguir una política de comercio exterior más realista y flexible que provoque una mayor demanda de productos elaborados en la zona, para lo que se hace necesario una promoción de los industriales y comerciantes para de esa manera dar preferencia a lo que producimos en lugar de lo que se importe.

A este respecto debemos indicar que en el ámbito del comercio exterior se produce este fenómeno: en la medida que las naciones menos desarrolladas registran adelantos en el orden económico, en la misma proporción aumentan las mercancías traídas del extranjero que son de capital importancia para la actividad productiva.

Por otro lado, la importación indiscriminada de mercancías puede provocar una relación desfavorable en los términos de la balanza comercial, pudiendo tener repercusiones graves en la de pagos haciéndose extensivos estos efectos negativos en las condiciones financieras del país. Por lo tanto, el gobierno debe conceder especial atención al comportamiento del comercio exterior, ya que éste tiene un peso definitivo en la conformación de su renta nacional.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE CAPITULO

Carvajal, Máximo Derecho Aduanero. México, Ed. Porrúa, 1988.

Carvajal, Máximo. Las Aduanas en México. México, Facultad de Derecho, U.N.A.M., 1967.

De la Garza, Sergio Derecho Financiero Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1986.

Fernández, Pedro. Derecho Aduanero. Buenos Aires. Ediciones Depalma, 1966, Tomo I.

García, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho. México, Ed. Porrúa, 1984.

Ovilla, Manuel Derecho Aduanero. México, Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1979.

O T R A S F U E N T E S

Diccionario Jurídico Mexicano. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Ed. Porrúa, 1985. Tomo V.

CAPITULO 3

AUTORIDADES QUE CONVERGEN EN LAS ZONAS LIBRES

3.1 EL PODER EJECUTIVO.- FACULTADES QUE SE LE ATRIBUYEN
EN ESTE REGIMEN ESPECIAL.

El Poder Ejecutivo Federal es por antonomasia, la principal autoridad en materia aduanera, pues está facultado de conformidad con el artículo 89 constitucional, fracción XIII, para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

En materia de zonas libres, la ley le confiere al Poder Ejecutivo Federal, la atribución de establecer o suprimir zonas libres y desarrollos portuarios y señalar sus límites. (1)

El Poder Ejecutivo Federal, es un órgano de Gobierno

(1) Ley Aduanera. Artículo 115 fracción IV

del Estado y se constituye en uno de los tres poderes de la Unión, a través de los cuales el Estado mantiene su soberanía, tal y como sucede en nuestro sistema jurídico-político, atendiendo a lo dispuesto en nuestro ordenamiento supremo en su artículo 49, primer párrafo, que nos dice que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

En virtud de que el sistema jurídico mexicano acepta que exista predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, o sea la forma de gobierno que algunos autores suelen llamar Presidencialismo, por esta razón es que el Ejecutivo de la Unión cobra mayor relevancia e importancia que los otros dos poderes como lo podemos evidenciar en lo relativo a las zonas libres.

Todo esto viene a colación porque es precisamente el poder Ejecutivo el que acapara nuestra atención en este capítulo, para lo cual hacemos una referencia somera del mismo en lo referente a las actividades político-administrativas que desarrolla, pues no es el caso exponer todas las funciones de tal naturaleza; por esta razón, únicamente nos constrefimos a señalar que por su carácter esencialmente administrativo, viene a regir en todos los ramos y en todas las materias en las que interviene el

Estado.

En este contexto, el poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República, sujetandonos a lo dispuesto por el artículo 80 Constitucional que a la letra dice:

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El Presidente de la República es auxiliado para el ejercicio de sus funciones por las Secretarías de Estado y Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos, tal como lo ordena el artículo 90 de la Ley Suprema y el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. También le auxilian en el ejercicio de su encargo, el Procurador General de la República ya que así lo dispone la Constitución en su artículo 102, párrafos 3, 4 y 5, y el titular del Departamento del Distrito Federal apegandonos a lo preceptuado por nuestra Carta Magna en su artículo 73 fracción VI punto 19.

Abordando los aspectos que en realidad nos interesan hacer resaltar debido a la naturaleza del Derecho Aduane-

ro, el Ejecutivo posee facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior y en lo relacionado al establecimiento de zonas libres cuando así lo determine, particularmente para el desarrollo de la región favorecida con ese régimen, y en general, para el crecimiento del país entero en los renglones económico, comercial y social.

Las disposiciones constitucionales y legales que confieren facultades al poder Ejecutivo en materia aduanera, las resumimos de la manera siguiente: en el orden constitucional, encontramos mandatos delegados al Ejecutivo Federal, en los artículos 49, 29 y 131 de nuestra Carta Magna, así como en el artículo 89 fracción XIII del mismo cuerpo legal.

Por su parte, la Ley Aduanera vigente en su artículo 115 enumera las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia aduanera.

PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

Artículo 49.-" El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Este artículo sigue la tradición que viene desde nuestros primeros documentos constitucionales elaborados a partir del movimiento de independencia consagrando el principio de la llamada "división de poderes". Aquí, cabe señalar que de conformidad con nuestra Constitución vigente, el Supremo Poder de la Federación se encuentra dividido para su ejercicio en el Legislativo, depositado en un Congreso General que se integra por dos Cámaras: la de diputados y la de senadores (artículo 50 Constitucional); el Ejecutivo, depositado en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80); y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados de circuito, en unitarios de circuito, y en juzgados de distrito (artículo 94 de la Constitución), además del Jurado Popular Federal y los Tribunales de los Estados, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación. De esta manera, el conjunto de competencias delegadas a los órganos federales mencionados constituye el llamado "Supremo Poder de la Federación".

Debemos de tener en cuenta que más que una división o separación de poderes, estamos en presencia de una colaboración mutua de los tres poderes antes descritos, tendientes a cumplir los fines y objetivos del Estado.

(2)

Este principio general de la división de poderes se bifurca en dos excepciones. La primera, acatando los términos y requisitos establecidos por el artículo 29 constitucional, referente a la facultad extraordinaria de que dispone el Presidente de la República para legislar en caso de suspensión de garantías, la cual se da en situaciones de peligro o urgencia para el país.

La segunda excepción la vemos plasmada en el artículo 131 de la Ley Suprema que otorga facultades al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de

(2) Cfr. Acosta, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Mexico, Ed. Porrúa, 1986, pag. 77.

las tarifas de importación y exportación expedidas por el Congreso de la Unión.

Pasemos enseguida al estudio de estos preceptos constitucionales, que conceden facultades excepcionales de legislación al Presidente de la República.

Artículo 29.- "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que se las acuerde"

Este artículo constitucional estatuye el sistema de suspensión de garantías que en otras latitudes se le denomina régimen de excepción o estado de sitio. Asociado a éste régimen, este mismo precepto de la Constitución contempla la excepción a que alude el artículo 49 que concede facultades de legislar al Ejecutivo para enfrentar una emergencia.

La excepción al principio de la división de poderes que verdaderamente nos interesa para el estudio de nuestro tema, es la contemplada en el artículo 131 de nuestro ordenamiento máximo en su párrafo segundo, que contiene las siguientes facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal:

Artículo 131, párrafo segundo.-"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en benefi-

cio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Es así como podemos observar que el Congreso de la Unión delega atribuciones legislativas en el Ejecutivo, poniendo en sus manos en buena medida, el equilibrio de la balanza internacional de comercio de nuestro país, para lo cual se deberán reunir las siguientes condiciones: que exista urgencia para regular el comercio exterior; la economía del país; la estabilidad de la producción nacional, y cualquier otro propósito en beneficio del país.

De esta manera, si el ejercicio de estas facultades que realice el Ejecutivo, no se encuentra debidamente fundado en los supuestos anteriores, la facultad concedida la estará ejerciendo en forma arbitraria e ilegal.

Otro aspecto interesante que presenta este artículo es que al final de cada año el Ejecutivo, al enviar al

(3) Supra, Capítulo 19, págs. 29 y 30.

Congreso el presupuesto, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. Cada año el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación, calificará el uso de la facultad otorgada al Ejecutivo durante el año inmediato anterior y, en su caso, otorgará la facultad para ejercerla en el año inmediato posterior. De lo anterior se colige que las disposiciones que dicte el Ejecutivo entrarán en vigor inmediatamente sin ser aprobadas por el Congreso, con la salvedad de que, posteriormente, someterá a la aprobación del Congreso el uso de la facultad concedida.

En conclusión, el Ejecutivo para tener una intervención acertada en el ámbito del comercio exterior, debe conducirse con cierta flexibilidad respecto de las tarifas de importación y exportación, lo que permitirá dar plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, estando el Estado en posibilidad tanto material como jurídica, de adecuar los aranceles a las necesidades imperantes en el país en un momento determinado.

Cabe hacer mención que este segundo párrafo del artículo constitucional que se comenta, se reguló mediante la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131

Constitucional, publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1961.

Otro de los preceptos de la Constitución que confiere facultades al Presidente de la República en materia aduanera, es el artículo 89 en su fracción XIII que nos dice:

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

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

Además de las prerrogativas conferidas al Ejecutivo Federal por la Constitución General de la República, la Ley Aduanera le otorga otras en su artículo 115 al señalar:

Artículo 115.-"Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y marítimas, así como sus secciones aduaneras; señalar su ubicación, funciones y circunscripción territorial;

II. Suspender los servicios de las Oficinas Aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación;

III. Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos;

IV. Establecer o suprimir zonas libres y desarrollar portuarios y señalar sus límites".

Esto en su conjunto constituye la naturaleza jurídica de la Zona Libre. (4)

Para finalizar, queremos hacer énfasis en la importancia que reviste el Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera, pues se constituye como la máxima autoridad en los asuntos relacionados a las zonas libres, en virtud de las facultades que le otorga nuestra Carta Magna, derivadas de los artículos 131 párrafo segundo, y por el 89 fracción XIII del mismo ordenamiento, además de lo dispuesto por el artículo 115 fracción IV de la Ley Aduanera, como ya lo señalamos líneas anteriores.

(4) Supra, pag. 28.

Pero como podemos imaginarnos, el Ejecutivo Federal necesita de órganos del Estado -que dependan de él, obviamente-, para complementar su actividad, pero sobre todo para cumplir con cabalidad sus funciones encomendadas por la Constitución General de la República y por las diversas leyes de nuestro sistema jurídico.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º señala los fundamentos de dicha organización:

Artículo 1º.-"La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

Como lo señala este artículo, dentro de la Administración Pública Federal se ubican a las Secretarías de Estado y dentro de estas están consideradas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que particularmente nos interesa estudiar en el punto siguiente por la esfera de competencia que tienen en materia de zonas libres.

3.2 ENTES REGULADORES DE LAS MERCANCIAS.
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Formando parte de la composición administrativa del Poder Ejecutivo Federal, analizaremos en primera instancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene el encargo de realizar la función aduanera en nuestro país como lo consigna el artículo 31, fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 31.-"A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

F V: Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación".

Además de este ordenamiento legal, la Legislación Aduanera (artículo 116) otorga otras facultades a esta dependencia del Ejecutivo, a las que nos referiremos más adelante. Por ahora, pasemos a ver cómo se fué dando vida a esta Secretaría de Estado, a través de la enumeración de algunos sucesos precedentes a la misma y que conforman su estructura actual.

ANTECEDENTES HISTORICOS. (5)

Dentro del Mexico Independiente, fué predecesora de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la Secretaria de Estado y Despacho Universal de Hacienda Pública, creada, por Decreto de la Regencia del Imperio el 8 de noviembre de 1821, mismo que le encomienda el ejercicio de todos los asuntos inherentes a la Hacienda Pública, en sus diversas rentas.

A la caída del imperio y a propósito de la promulgación de la Constitución de 1824 que estructura a la República Mexicana, el 16 de noviembre de ese mismo año, se expide la Ley relativa a la Hacienda Pública, facultando al Secretario de Hacienda en lo referente a la vigilancia de las casas de moneda e incorpora el Sistema de correos al ministerio y establece la Tesorería General de la Federación y la Contaduría de Hacienda.

Los principios que conformaban a la Hacienda Pública fueron cambiados con la aparición de las Bases Constitu-

 (5) Cfr. Presidencia de la República. Manual de Organización del Gobierno Federal. Mexico, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982, pags. 342 y 343.

cionales (Siete Leyes) de 1836 que originan el establecimiento del Gobierno Centralista, dando paso, por disposición del artículo 28 de las Bases, al Ministerio de Hacienda en sustitución de la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Hacienda Pública.

El orden y la composición de la Secretaría se mantienen casi intactos hasta el año de 1856, fecha en que se ordena el establecimiento de un departamento para la impresión de sellos; en 1857 se crea la Contaduría Mayor de Hacienda y en 1858 queda establecido el departamento para la impresión de sellos y se otorga concesión a particulares para la creación del Banco de México y su aprovechamiento por diez años.

No es sino hasta el año de 1861 cuando se denomina por vez primera a este ente Secretaría de Hacienda y Crédito Público complementándose al mismo tiempo con la Tesorería General de la Federación que funcionaba hasta ese momento en forma independiente.

En el año de 1891, se expide un decreto de fecha del 13 de mayo estableciendo Secretarías de Estado para la diligenciación de los asuntos del orden administrativo federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ve

enriquecidas sus atribuciones en lo relativo al comercio y por este motivo se le designó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. En el año de 1917 se separa de la Secretaría lo relativo a comercio para integrarlo a la Secretaría de Industria y Comercio.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 crea a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a la que se le encomiendan funciones hasta entonces realizadas por la Secretaría de Hacienda.

Años más tarde, el 24 de diciembre de 1958 se expide la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dando a luz a la Secretaría de la Presidencia encargándosele, entre otras, la función correspondiente a inversiones, que en esta fecha correspondía a Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública, aparecida en el Diario Oficial de fecha 29 de diciembre de 1976. Señala esta Ley en su artículo 31, las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en relación a la Ley que le precede,

este nuevo ordenamiento jurídico ofrece una distinción precisa entre los sistemas de ingresos y egresos, ubicando a la Subsecretaría de Egresos con sus funciones, en una nueva Secretaría a la que asigna las funciones de la Presidencia y le denomina de Programación y Presupuesto.

De esta manera, en líneas superiores hemos plasmado de una manera muy sintetizada los acontecimientos históricos que concurrieron para la creación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora nos corresponde señalar las atribuciones de esta Secretaría de Estado, resaltando claro está, las que nos interesan estudiar, dada la naturaleza de nuestro tema en cuestión.

Es así como la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 31, le confiere a la Secretaría de Hacienda, el despacho de algunos asuntos, entre los que destacan:

- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos, federal y del D.D.F.

- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes.

- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, resolver en los casos concretos su aplicación así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes.

- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y de policía fiscal de la Federación.

- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

De éstas atribuciones sobresale en relación a nuestro tema, la de dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación, para lo cual cuenta con unidades administrativas, que le auxilian en estas funciones. En este sentido, compete a la Dirección General de Aduanas de conformidad al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

artículo 80: (6)

- Proponer para aprobación superior los programas de actividades para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, la prevención de delitos fiscales y el apoyo a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia; dictamen pericial, así como la política y programas en materia de agentes y apoderados aduanales;

- Proponer los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las Aduanas, en las materias a que se refiere el párrafo anterior y evaluar sus resultados;

- Representar a la Secretaría de Hacienda en los organismos internacionales en materia aduanera, en coordinación con la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales y dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en los asuntos de su competencia;

- Proponer el establecimiento o supresión de Aduanas, Secciones Aduaneras y Oficinas Aduaneras de Recaudación;

- Diseñar y aprobar las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás docu-

(6) Publicado en el Diario Oficial el 17 de Enero de 1969.

mentos exigidos por las disposiciones legales en la materia de su competencia y dar instrucciones para su formulación por parte de los obligados.

- Resolver solicitudes de patente de agente aduanal, expedir y cancelar patentes y suspenderlas provisionalmente cuando proceda; llevar el registro de agentes aduanales, comprobar el cumplimiento de sus obligaciones y resolver los demás asuntos concernientes a los citados agentes aduanales;

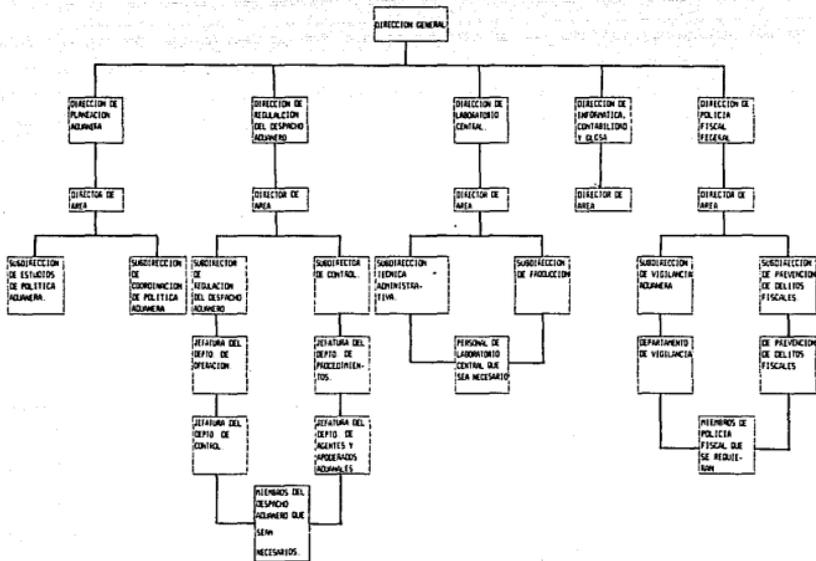
- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda;

- Ordenar y practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal cuando a su juicio, hubiere peligro de que el obligado se ausente o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como levantarlo cuando proceda.

Para un mejor desempeño de éstas y otras facultades, la Dirección General de Aduanas se coordina con las demás unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual, con el objeto de comprender mejor el funcionamiento de la Dirección General de Adua-

nas, presentamos a continuación el siguiente cuadro esquemático, en el que se señalan a las instancias que la auxilian.

DIRECCION GENERAL DE ADUANAS



Por lo que corresponde a la Legislación aduanera, también otorga facultades a la Secretaría de Hacienda, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes. De las potestades otorgadas por la Ley Aduanera (7) ponemos de relieve las siguientes:

Comprobar que la importación y exportación de mercancías se realicen conforme a lo establecido por la ley, así como asegurarse de la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones y el pago correcto de los impuestos al comercio exterior y de los derechos causados, todo esto con la finalidad de evitar perjuicios al erario federal.

También está facultada para requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, documentos e informes sobre las mercancías de importación y, en su caso, sobre el uso que se le haya dado a las mismas.

Está autorizada la Secretaría de Hacienda, a obtener de los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras los datos y documentos que posean con motivo

(7) Ley Aduanera. Artículo 116.

de sus funciones o actividades relacionados con la importación, exportación o uso de mercancías.

Es función también de esta entidad el cerciorarse de que en los despachos mecanizados los agentes aduanales que los realicen, cumplan los requisitos establecidos por la ley y por la autorización que les concedió para utilizar el equipo y medios magnéticos.

Practica el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados (8), a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos previstos en el reglamento.

(8) Un recinto fiscal es el lugar donde se almacenan o depositan mercancías, con la salvedad de que es el Estado, a través de la autoridad aduanera, quien presta este servicio.

A diferencia del anterior, un particular, persona física o moral, obteniendo autorización de la Secretaría de Hacienda, puede prestar esta misma asistencia de guarda de mercancías, en cuyo caso se constituirá ese lugar en recinto fiscalizado.

Comprueba que las mercancías por cuya importación fué concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos, estén destinadas al propósito para el que se otorgó y que se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes fué concedido, en los casos en que el beneficio se haya otorgado en razón de dichos requisitos o de alguno de ellos.

Podrá retener las mercancías de importación y exportación en los recintos fiscales y fiscalizados hasta que se obtengan los permisos de autoridad competente, se cumplan los requisitos especiales y se cubran los créditos fiscales; perseguirlas, embargarlas y secuestrarlas, (9) así como los medios de transporte en que las conduzcan, en los casos en que procedan y para garantizar o hacer efectivos los créditos fiscales a los cuales estén afectos.

(9) La Secretaría de Hacienda cuenta con el derecho de persecución cuando las mercancías proceden de contrabando, y podrá perseguirlas en cualquier punto del país; también podrá embargar los artículos -cumpliendo con las formas legales-, cuando no se compruebe su legal importación y estada en el país.

El derecho de secuestro le asiste cuando descubre mercancías carentes de documentación, dentro de la zona permanente de vigilancia o en los supuestos de visitas domiciliarias.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, inspecciona y vigila permanentemente el manejo, transporte o tenencia de mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados; en las aguas territoriales y playas marítimas; en la zona económica exclusiva adyacente al mar territorial; (10) en los aeropuertos en una franja de doscientos kilómetros de ancho paralela y adyacente a las fronteras y en otra de cincuenta kilómetros de ancho, paralela y adyacente a dichas playas.

Secuestra, dentro de los lugares y zonas mencionadas en las líneas que preceden las mercancías y los medios de transporte en que las conduzcan, cuando no estén amparados con la documentación aduanera que acredite su legal estancia en el país.

Examina durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera. (11)

(10) La Zona Económica exclusiva se extiende a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

(11) El servicio de vigilancia aduanera lo realiza la Dirección General de Aduanas, a través de la Policía Fiscal Federal según el artículo 85 fracción I del Reglamento Interior de la S.H. y C.P.

Está facultada para embargar, fuera de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, las mercancías de procedencia extranjera descubiertas mediante verificación durante su transporte, cuya legal importación o estancia en el país no se acredite, así como los vehículos en que las conduzcan.

Secuestrará las mercancías y medios de transporte en los casos referidos del párrafo anterior cuando se trate de mercancías cuyo valor exceda de treinta mil pesos o cuya importación sea prohibida o restringida y cuando sean transportadas por porteadores legalmente autorizados, sin carta de porte. (12)

Por otra parte, establece la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor normal o comercial de las mercancías de importación y exportación. Así mismo, determina en cantidad líquida los impuestos al comercio exterior y los derechos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios.

(12) Este documento cobra importancia, pues en virtud de él se conoce hacia donde se trasladan las mercancías.

En lo que corresponde a la comisión de infracciones, está facultada la Secretaría de Hacienda a imponer las sanciones que correspondan.

Es potestad también de ésta Secretaría, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los impuestos al comercio exterior y los derechos causados.

Cuando las mercancías hayan pasado a propiedad del Fisco Federal, podrá determinar el destino de las mercancías y mantener la custodia de las mismas en tanto se procede a su entrega. (13)

La citada Secretaría determinará el destino de dichas mercancías influenciada por las razones de propiciar un incremento en los ingresos públicos, de evitar perjuicios a la economía nacional o a sectores productivos del país y de incrementar los activos de la Federación, entidades federativas y municipios.

(13) El traslado de propiedad a favor del Fisco Federal es una sanción que el mismo ordenamiento aduanal prevé en su artículo 129 fracción IV párrafo segundo por haber incurrido en la infracción relacionada con la importación y exportación de mercancías que requieren permiso de importación.

Todas éstas atribuciones las realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con sus unidades administrativas competentes, con las dependencias y entidades del Gobierno Federal y con las autoridades de las Entidades Federativas y Municipios.

Ahora pasemos a hacer referencia a otra de las entidades gubernamentales que tiene injerencia en la observancia y regulación de las políticas generales de comercio exterior y que se constituye como la principal promotora de éste, a la vez que fomenta y vigila la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios. Nos estamos refiriendo, evidentemente, a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En primer término, y como ha sido nuestra tendencia en el desarrollo del presente trabajo, recurriremos una vez más al método histórico-jurídico, ya que estamos convencidos que para lograr entender cualquier institución, es necesario remontarnos a sus antecedentes históricos.

Las facultades otorgadas a un órgano de la Administración Pública para su legal y oportuna intervención en materia comercial, hallan su antecedente pretérito en la época independiente de nuestra historia, en virtud de que el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho

Universal, (14) concede a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores la atención de todos los sectores económicos, incluyendo al de comercio.

Desde el año de 1943, es parte integrante del Poder Ejecutivo Federal la actual Secretaría de Comercio, por disposición contenida en las Bases Orgánicas Centralistas que establecen a la Secretaría de Instrucción Pública e Industria, misma que dividió sus funciones, creándose la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. (15) Leyes y decretos subsecuentes que abarcan de 1861 a 1891 confieren diversas atribuciones a ésta Secretaría.

En un decreto publicado el 31 de marzo de 1917, aparece por vez primera el nombre de Secretaría de Industria y Comercio, reformándose esa designación por la Ley de Secretarías de Estado el 25 de diciembre del mismo año, ya que al atribuírsele la materia de trabajo queda como Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y

 (14) Expedido en noviembre de 1821 por la Junta Soberana Provisional Gubernativa.

(15) Decreto de 22 de Abril de 1853

demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (16) abroga aquella ley al mismo tiempo que crea a la Secretaría de la Economía Nacional, creándose paralelamente las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, de Agricultura y Fomento y el Departamento del Trabajo; en virtud de esta circunstancia se suprimen de sus funciones esas materias.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el D.O. el 31 de diciembre de 1935, preserva el nombre de Secretaría de Economía Nacional, asignándosele también más atribuciones. La Ley mencionada es abrogada por la publicada en el D.O. de 21 de diciembre de 1946, tomando el nombre de Secretaría de Economía, adicionando a su ámbito de competencia la conservación y desarrollo de los recursos naturales del país cuya atención no se atribuya a otras dependencias, así como las cuestiones inherentes al Seguro Social.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el D.O. de 24 de diciembre de 1958 le restituye el nombre de Secretaría de Industria y Comercio, ampliando sus atribuciones particularmente para el fomento

(16) Publicada en el Diario Oficial el 6 de Abril de 1934.

del comercio exterior, participando en la elaboración de aranceles y facultándola para determinar las restricciones de los artículos de importación y exportación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (17) cambia la denominación de ésta dependencia a Secretaría de Comercio, retirando de su esfera de competencia algunas funciones que se transfieren a otras dependencias (18) para hacer más congruente su cometido, e integrando a sus atribuciones todo lo relativo al comercio y su gama de manifestaciones.

Por último, en 1982, en virtud de haberse reformado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vuelven a encomendarse a esta Secretaría las Funciones de Fomento Industrial cambiando nuevamente su denominación a Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

De esta manera hemos dado cuenta del surgimiento y evolución de éste ente administrativo, ahora demos paso a la enumeración de sus principales prerrogativas.

(17) Ibidem, 29 de diciembre de 1976.

(18) Vgr.: Las funciones de estadística las adquiere la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ATRIBUCIONES .

A continuación haremos un extracto del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resultando las funciones que desde el punto de vista de nuestro estudio nos interesan:

- Formular y conducir las políticas generales de comercio.

- Fomentar el comercio exterior del país.

- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación.

- Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al Comercio Exterior.

- Estudiar, proponer y determinar, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

los estímulos fiscales necesarios para el fomento de las exportaciones y participar en el estudio y proposición de los subsidios a las importaciones.

- Intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero.

- Establece y vigila las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial.

- Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.

En lo que respecta a la legislación aduanera, otorga a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, facultades para determinar por medio de disposiciones de carácter general, las mercancías que estarán total o parcialmente gravadas con los impuestos a la importación.

La propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con base a la ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, determinará las mercancías cuya importación a las zonas libres quedará restringida o prohibida; aplicando el mismo tratamiento a las mercancías que salgan del país, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (19)

Por otra parte, existe una unidad administrativa en la estructura de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que cobra relevante importancia en la esfera del Derecho Aduanero y del comercio exterior del país: la Dirección General de Aranceles, que tiene como principales funciones las siguientes:

- Propone modificaciones a la Nomenclatura Arancelaria, así como la reforma, creación o derogación de las cuotas de las Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y de las Fracciones Arancelarias de las mismas y analizar y evaluar la aplicación y efectos de los aranceles. (20)

 (19) Ley Aduanera. Artículo 108.

(20) Los aranceles son las listas oficiales de los impuestos que deben pagar los bienes importados.

- Asimismo, estudia y propone los precios oficiales a las mercancías de importación y exportación para el cálculo y liquidación de los impuestos respectivos, así como participar en el establecimiento y modificación de las bases generales de cooperación en materia de valoración aduanera.

- Otorgar, en su caso, las autorizaciones a que se refieren las Reglas Complementarias para la interpretación y aplicación de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

- Interviene en el estudio y proposición de los subsidios a las importaciones, en los casos en que éstos se conceden en sustitución de modificaciones arancelarias.

- Promueve la concurrencia de productos nacionales a las franjas fronterizas y zonas libres del país.

- Aplica las disposiciones y participa en la determinación de las cuotas de importación de artículos de consumo fronterizo para las zonas libres y franjas fronterizas. También participa en el estudio y proposición de los subsidios y franquicias a la importación de dichos artículos en las mencionadas zonas y

en el establecimiento y modificación de estímulos a las ventas de productos nacionales en las mismas.

- Participa en la aplicación de las disposiciones relativas a la importación de vehículos a la franja fronteriza y zonas libres del país y en el establecimiento de cuotas de importación de bienes necesarios para el desarrollo de actividades productivas, en consulta con la Dirección de Controles al Comercio Exterior.

- Participa en la ejecución de las disposiciones para fomentar la creación de industrias en las franjas fronterizas y en las zonas libres del país y recomienda las modificaciones que procedan efectuarse para su mejor cumplimiento.

- Promueve el establecimiento de centros comerciales y centros abastecedores en la franja fronteriza y zonas libres; aplica también las disposiciones respectivas y vigila su cumplimiento.

- Contribuye a integrar la economía de las franjas fronterizas y zonas libres con la del resto del país y coadyuva en el establecimiento de una infraestructura comercial eficiente y eficaz en dichos lugares.

Propone medidas para el funcionamiento de las zonas libres y determina cuando deben hacerse extensivos los impuestos generales de importación y exportación a las mercancías que se importen o exporten a/o de las mismas, escuchando previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Propone los artículos que deben quedar sujetos al régimen de permiso previo para su importación o exportación a/o de las zonas libres, en consulta con la Dirección General de Controles al Comercio Exterior.

- Determina qué mercancías producidas en las zonas libres que se internen al resto del país no deben causar impuestos de importación por las materias primas importadas que contengan.

- Por último, llevar a cabo todas aquellas funciones que la ley encomiende a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en párrafos anteriores.

En conclusión, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial dado su carácter normativo y definitorio, amén de que ejercen

control y vigilancia en las Zonas Libres, son lo que en Derecho Administrativo se denominan "Empresas Globalizadas" (21) en virtud de que poseen autoridad en el ámbito comercial. Así, la S.H. y C.P. tiene potestad en el renglón de los servicios aduanales, al efectuar proyectos de leyes y disposiciones impositivas, al tiempo que le corresponde la inspección y vigilancia permanente de las Zonas Libres, a través de sus unidades administrativas desconcentradas, es decir, las Aduanas, que como ya sabemos son creadas o establecidas por el Ejecutivo Federal.

Por su parte, a la SECOFI le corresponde estructurar los lineamientos y parámetros dentro de los cuales se desarrolla la actividad económica de las Zonas en comento, ejerciendo control en las importaciones y exportaciones.

Ya para terminar, debemos destacar que la actividad conjunta desarrollada por estas autoridades cobra importancia relevante, pues de ella emanan disposiciones legales aduaneras de carácter esencialmente jurídico, aunque algunas con connotaciones económicas, como son las arancelarias. Todas estas normas se constituyen en las fuentes

(21) Ejercen control y evaluación global a través de programas y planes.

jurídicas de las zonas libres, siendo éstas generalmente
Decretos Presidenciales y acuerdos tanto de la S.H. y
C.P. y SECOFI.

3.3 ESTIMULOS RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD

ECONOMICA EN LAS ZONAS LIBRES

ACUERDOS PRESIDENCIALES Y FOMENTO A LAS

EXPORTACIONES.

Actualmente, podemos aseverar que existen instrumentos de política fiscal que van aparejados estrechamente con el desarrollo: las exenciones de diversos impuestos y los tratamientos especiales, en la mayoría de los casos bajo el concepto de subsidio. Este tipo de incentivos son producto de un esfuerzo legislativo emprendido para agilizar el crecimiento.

Cobran vital importancia los incentivos o estímulos fiscales, pues se configuran como un medio para alcanzar objetivos de suma significación: formar empresas para sustituir importaciones y mejorar la calidad de los productos de fabricación local, a la vez que se emplean y capacitan a un gran número de trabajadores. De esta manera el propósito primordial será el de promover inver-

siones mayores en las actividades manufactureras de total importancia para el desarrollo.

Así, los incentivos redundan en un mayor número de inversiones, de tal suerte que el fisco tiene así oportunidad de allegarse más ingresos.

De lo anterior, podemos inferir que en realidad el Gobierno no registra pérdidas al incentivar a las empresas a invertir, ya que si no se les otorgan esos estímulos fiscales no existiría esa fuente como ingreso.

Se ha manifestado que de los incentivos fiscales el máspreciado es la exención completa o parcial de una serie de impuestos que repercuten en los ingresos netos, a través del impuesto sobre la renta, (22) o de la exención de los impuestos al comercio exterior.

La exención del impuesto sobre la renta es un incentivo adecuado para las industrias de exportación, pues

(22) El impuesto sobre la renta es aquél que grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito, que modifiquen el patrimonio del contribuyente, provenientes de productos o rendimientos del capital, del trabajo o de la combinación de ambos, o de otras situaciones jurídicas o de hecho que la ley señala.

podría equipararse a un subsidio otorgado por el gobierno en virtud de que a éste último le preocupa no solamente un desarrollo industrial, sino también la creación de fuentes de empleo, alcanzar precios estables, una distribución óptima de los recursos, distribución satisfactoria del ingreso y una balanza de pagos adecuada.

Ahora bien, en virtud de que las zonas libres constituyen en potencia un importante mercado para la industria se instrumentan ahí estímulos fiscales con el propósito de alentar a los industriales a concurrir de manera más participativa a dichos centros de consumo, aprovechando los recursos naturales existentes en dichas zonas, pues al explotarse éstos, se canalizan hacia los centros urbanos para su transformación o consumo, estableciendo las condiciones adecuadas para la creación de industrias y centros comerciales.

Los índices de desarrollo en las ciudades de nuestro país que hacen frontera con otros países, han impulsado al Gobierno a adoptar una serie de medidas jurídico-económicas a través de decretos presidenciales y acuerdos de las Secretarías de Hacienda y de Comercio, con la firme intención de alcanzar algunas metas, entre las que destacan: estímulos a actividades comerciales, logrando de ésta

manera la convergencia de productos nacionales a las fronteras; fomentar el desarrollo industrial nacional en esas zonas, tanto de industrias nuevas como necesarias; incentivar a la industria maquiladora, optimizar el nivel de vida y los índices de empleo e incrementar el desarrollo turístico y agropecuario de la zona.

También se busca promover actividades consideradas prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (23) a fin de que haya congruencia entre las múltiples ramas industriales, una celeridad mayor en la producción de artículos manufacturados y de necesario consumo, fomentar las exportaciones, desconcentrar a la industria, apoyar a pequeñas y medianas empresas y crear nuevas empresas.

De lo anterior, se colige que las directrices de promoción industrial en las zonas libres, han de considerarse como un factor para implantar a nivel regional la política industrial nacional, sus sistemas de fomento e implementar sus objetivos, que se configuran por la

(23) Plan Nacional de Desarrollo Industrial del 17 de mayo de 1979.

sustitución de importaciones; apoyo en la producción y distribución de artículos imprescindibles para cubrir las necesidades de sus habitantes; auspiciar las exportaciones de artículos manufacturados; elevar el nivel de vida de aquellas poblaciones y mantener vínculos económicos, políticos y culturales entre las zonas libres y el resto del territorio nacional.

Desde nuestro punto de vista, los estímulos fiscales que se otorgan como política gubernamental, han de enfocarse también hacia la creación de fuentes de trabajo: obtener que existan precios estables; lograr una distribución óptima de los recursos y tener una balanza de pagos adecuada.

Por otro lado, y como una forma más de estimular la actividad económica en las zonas libres, existe el subsidio a la exportación por parte del Gobierno Federal, que es una figura jurídico-tributaria que tiene la naturaleza de gasto público, toda vez que son cantidades que eroga el Estado para impulsar el desarrollo industrial.

No puede pasar inadvertido de ninguna manera ese otro incentivo que se aprecia más evidentemente en las zonas libres, y que se constituye por el otorgamiento de fran-

quicias, es decir, la libertad que tiene para introducir o extraer mercancía una persona sin el pago de los impuestos correspondientes, cubriendo claro está, algunos requisitos.

De esta manera podemos apreciar, que en realidad son variados -aunque no suficientes-, los incentivos fiscales que el Gobierno Federal destina al fomento de las exportaciones tomando en cuenta la situación económica imperante en el país. Sin embargo, constituyen logros de suma importancia a favor de los inversionistas que se dedican a ese tipo de actividades.

Es nuestra intención el hacer énfasis en que la actuación del Estado en el otorgamiento de esos estímulos está orientada a resolver situaciones económicas, políticas y sociales como son el desequilibrio de la balanza de pagos, falta de empleos, precios inestables, etc.

A continuación haremos una referencia sucinta de algunos acuerdos y/o decretos que son el instrumento para impulsar no sólo el desarrollo industrial, sino muy diversos órdenes de las poblaciones que lo necesiten en particular; y que en general contribuyen al progreso nacional:

- Acuerdo Presidencial por el que se concede un subsidio a la transportación por la venta de productos industrializados en las zonas y perímetros libres. (24)

- Acuerdo Presidencial por el que se concede un subsidio en favor de los industriales que efectúen ventas en las zonas y perímetros libres. (25)

- Acuerdo Presidencial por el que se concede un subsidio en fletes en favor de los industriales nacionales fabricantes de los productos elaborados que exporten. (26)

- Estímulos Fiscales para la concurrencia de manufacturas nacionales a la franja fronteriza norte y las zonas libres del Estado de Baja California y parcial de Sonora y Baja California Sur. (27)

(24) Revista de Investigación Fiscal. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1971.

(25) Ibidem.

(26) Ibidem.

(27) Diario Oficial de 24 de noviembre de 1981.

- Estimulos Fiscales para promover la construcción, ampliación y operación de centros de acopio y Centrales de Abasto, que se localicen en la franja fronteriza norte y zonas libres del país. (28)

- Decreto que establece estímulos fiscales y facilidades administrativas para la operación o modernización de centros comerciales en la franja fronteriza norte y en las zonas libres del país. (29)

- Decreto que establece estímulos para la industria de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del país, así como el Municipio de Tapachula, Chis. (30)

- Decreto por el que se establecen medidas que permitan impulsar la industria en la franja fronteriza-norte y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora. (31)

(28) Ibidem, 15 de marzo de 1982.

(29) Ibidem, 4 de noviembre de 1983.

(30) Ibidem, 14 de febrero de 1986.

(31) Ibidem, 31 de octubre de 1989.

- Decreto por el que se promueve el abasto eficiente de productos nacionales e importados en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora. (32)

Los acuerdos y decretos citados en líneas superiores reflejan la importancia que significa el desarrollo de la industria por constituirse en fuente creadora de empleo, señalan también el deseo del Gobierno Federal de promover el desarrollo industrial en las zonas libres del país, impulsando su crecimiento y simplificando los procedimientos administrativos en éste ámbito ya que ello contribuye a impulsar en forma decisiva el desarrollo económico y social del país.

Por último, cabe hacer el comentario que las zonas libres como áreas geográficas de prioridad constituyen una sólida opción para que la industria nacional encuentre otros cauces, es decir, sea desconcentrada, permitiendo al mismo tiempo un incremento en las exportaciones de manufacturas.

(32) Ibidem.

Tomando en consideración que las fronteras y por ende las zonas libres se erigen como un mercado de grandes proporciones, encontramos en contraposición que debido a su grado de disgregación y una comunicación deficiente entre sí, contribuyen a que la industria, si no totalmente si en buena parte, se encauce hacia demandas locales exclusivamente. Deberá encontrarse la fórmula por lo tanto para que los factores dinámicos impulsores de la producción industrial fronteriza, sea distintos a los prevaecientes en el mercado colindante.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE CAPITULO

Acosta, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1986.

OTRAS FUENTES

Diarios Oficiales de la Federación.

Legislación Aduanera. México, Ed. Porrúa, 1990.

Presidencia de la República. Manual de Organización del Gobierno Federal. México, Coordinación General de Estudios Administrativos.

Revista de Investigación Fiscal. México, S.H. y C.P.

CAPITULO 4

UBICACION DE LAS ZONAS LIBRES EN NUESTRO TERRITORIO NACIONAL

4.1 ESTUDIO SOCIO-ECONOMICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE CONTEMPLAN ZONAS LIBRES.

En este capítulo último de nuestra tesis, consideramos condición sine qua non el establecer algunos rasgos y características de los Estados que tienen en sus respectivos territorios zonas libres. No podemos soslayar los aspectos económicos, industriales y comerciales ya que se constituyen estos como los puntos básicos de nuestro estudio.

Para conseguir nuestro propósito, analizaremos en primera instancia el Estado de Baja California Norte por ser aquí donde se instituyó por vez primera el régimen de zona libre, y así pro seguiremos acatando un orden cronológico de establecimiento de zonas libres; es decir, continuaremos con Baja California Sur, Quintana Roo, Chiapas y Oaxaca que cuenta en el Puerto de Salina Cruz

con la Zona Libre de más reciente creación.

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA NORTE

El Estado de Baja California Norte cobra especial relevancia en nuestro objeto de estudio, en virtud de que fue esta entidad la pionera de las zonas libres, parcialmente con el Estado de Sonora. Aquí cabe hacer la aclaración de que no realizamos estudio socio-económico de esta última entidad pues únicamente dos de sus municipios -San Luis Río Colorado y Puerto Peñasco-, están considerados dentro de la Zona Libre; es por eso que enfocamos nuestro estudio al Estado que más extensión territorial tiene en lo concerniente a la Zona Libre de esa región, pues abarca los municipios de Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana, el Estado de Baja California Norte.

LOCALIZACION.

El Estado de Baja California Norte se localiza al noroeste de la República Mexicana, en la Península de Baja California, colinda al norte con California E.U.A., al sur con el Estado de Baja California Sur, al este con

Arizona E.U.A., Sonora y el Golfo de California y al oeste con el Océano Pacífico.

El Estado tiene una superficie territorial de 71,609 kms. cuadrados los que representan el 3.6% del total del país; se encuentra dividido en cuatro municipios, Ensenada con 52'510,712 kms. que es el municipio más grande de la Entidad con el 73.3% de su superficie y de toda la nación, Mexicali con 13'935,613 kms., Tecate con 3,578.4 kms. y Tijuana con 1,584.4 kms. cuadrados. (1)

ASPECTOS SOCIALES.

La población del Estado de Baja California en 1980 según el X Censo General de Población fue de 1'178,000 habitantes, aproximadamente el 1.7% del total nacional. En el año de 1989 se estimaba que la entidad tenía una población de 1'771,508 habitantes, la cual está distribuida de la siguiente manera: Mexicali 722,656, Tijuana 778,752, Tecate 43,587 y Ensenada 226,513. Estas ciudades constituyen el 80% de la población total de la Entidad.

 (1) Gobierno del Estado de Baja California. Monografía de Baja California. México, Secretaría de Desarrollo Económico, 1990, pag. 1

Las cifras anteriores revelan una fuerte concentración en las zonas urbanas y un fenómeno paralelo de dispersión en las áreas rurales; esto se explica por el hecho de que en la entidad casi el total de los centros productivos se encuentran en las principales ciudades.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

La población económicamente activa en Baja California para 1988 fué de 595,430 personas lo que representa el 34.85% de la población total. La distribución de esta población en las diferentes ramas de actividad económica es como sigue: servicios 40.64%, industria 25.53%, comercio 20.87%, agricultura 11.17%, pesca 1.77%, la división de las actividades productivas en los distintos municipios del Estado, se refleja en la especialización de la fuerza laboral, en esta forma el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) dedicada a las actividades comerciales, industriales y servicios del municipio de Tijuana representan el 93.86% del total. Dentro del sector servicios destacan los técnicos y profesionales con 18.44% y el turismo con el 13.62%.

El Municipio de Mexicali representa el 40.69% de la PEA Estatal.

ACTIVIDADES ECONOMICAS.

El producto interno bruto de Baja California en 1985 se estimó en 81,113 millones de pesos.

Las actividades económicas más significativas fueron la agropecuaria y la pesquera con un 9% del Producto Interno Bruto (PIB) estatal, el sector comercio, restaurantes, hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones con 35.9% y los servicios comunales sociales, personales y financieros 27.8%. La industria manufacturera abarcó un 20.5% del PIB estatal.

Esta distribución difiere de la nacional y revela el aprovechamiento de la localización favorable de la entidad por su vecindad con la dinámica economía del Estado de California, por lo que su actividad productiva se dirige cada vez más a la exportación y sus relaciones de intercambio aumentan cada año, como consecuencia de servir como centro de servicios para el Estado anteriormente mencionado.

Los censos económicos revelan datos importantes sobre las actividades productivas en el Estado. Para 1989 en el Estado de Baja California se encuentran un total de 84,382

establecimientos industriales comerciales y de servicios que dan trabajo a 350,939 empleados.

En cuanto a la distribución del personal ocupado, éste se reparte como sigue: 21.38% en el renglón de servicios, 47.5% en la industria, y 18.69% en comercio. (2)

Por lo que toca a distribución geográfica, en 1989 los establecimientos se encuentran concentrados en tres municipios, Tijuana 49%, Mexicali 35% y Ensenada con el 13%, adicionalmente Tecate cuenta con el 3%.

INDUSTRIA MANUFACTURERA.

Dentro de los establecimientos de la industria manufacturera destaca para 1989 la participación de los productos alimenticios, las bebidas y el tabaco que representan un 25.15%, la de fabricación de productos metálicos excepto maquinaria que aportan el 14.32% y la industria de la construcción con un 22.17%.

INDUSTRIA MAQUILADORA.

Baja California fué el primer Estado del país donde

(2) Ibidem, pag. 15

se instalaron las primeras plantas maquiladoras, al amparo del régimen de Zona Libre y por otra parte aprovechando la abundancia de mano de obra disponible y su constante y rápida renovación, causada por las corrientes migratorias, así como también por los salarios relativamente más bajos en México y la obtención de mayores beneficios por el reducido costo del transporte dada la cercanía de la zona fronteriza.

La industria maquiladora ocupa un lugar predominante en la actividad del Estado como generadora de divisas y creadora de empleo; en la entidad se encuentran a enero de 1990, 830 plantas establecidas de las cuales 115 están en Mexicali, 550 en Tijuana, 45 en Ensenada y 80 en Tecate, con un personal ocupado aproximadamente de 86,149 representando un 14% de la población económicamente activa en el Estado y un valor agregado de 488,961 millones de pesos.

Actualmente se han desarrollado 34 parques industriales de los cuales 18 se encuentran operando, 7 están en construcción y 9 en proyecto; también cuenta con 2 ciudades industriales y 17 centros industriales operando y 1 en proyecto.

COMERCIO.

Esta actividad ha mantenido una importancia cada vez mayor ya que ocupa el 1.8% del PIB estatal incluyendo restaurantes, hoteles, transportes, almacenamiento y comunicaciones, de igual manera como generadora de empleo su participación es relevante ya que en 1988 absorbió el 20% de la PEA en la entidad 20.87%; por lo que respecta al número de establecimientos comerciales el crecimiento ha sido substancial: de 1985 a 1989 tuvo un incremento del 97.4% y en las ventas del 96.93%.

Los giros comerciales que han presentado mayor dinamismo en 1989, de acuerdo al número de establecimientos son los dedicados a la compra-venta de alimentos y bebidas con el 42%, compra-venta de prendas de vestir con 17.53% y compra-venta de artículos para el hogar con 10.87%.

En cuanto a los establecimientos del sector servicios, para 1989 el Estado cuenta con 43,318 destacando el de servicios profesionales y técnicos con 27.64%; preparación y servicios de alimentos y bebidas con 18.24% y la de servicios personales para el hogar y diversos con 14.75%.

A partir de 1985 tomo auge la construcción de centros comerciales en el Estado, contando a la fecha con 91 centros comerciales operando, 8 en construcción y 10 en proyecto, los que se distribuyen de esta forma: en Mexicali 30 centros comerciales operando, 3 en construcción y 3 en proyecto; Tijuana 36 operando, 3 en construcción y 1 en proyecto; Ensenada 25 operando, 1 en construcción y 6 en proyecto; Tecate 1 en construcción.

Sumadas a estas actividades económicas, encontramos que en la entidad existe un amplio potencial de desarrollo turístico, por la existencia de recursos naturales.

En el renglón agrícola, esta actividad es la de mayor importancia en el Estado, pues representó el 8.7% del PIB.

La ganadería, a diferencia de la agricultura, no se ha caracterizado por ser una actividad con fuerte impacto en la estructura económica regional; su importancia ha descendido.

En Baja California la silvicultura es poco significativa en el contexto de la economía estatal. Los factores que han determinado su escaso desarrollo son la poca disponibilidad de recursos naturales y una explotación

rudimentaria.

Por lo que atañe al sector de pesca, el Estado posee una vasta zona pesquera; la extensión de los litorales es de 1,556 kms.; cuenta con una plataforma continental de 33,239 kms. cuadrados, además de disponer de 74,800 has. de lagunas, esteros y bahías en los que se pueden desarrollar cultivos acuícolas.

El Estado cuenta con cuatro puertos principales: Ensenada, El Sauzal e isla de Cedros por la vertiente del pacífico y por el lado del Golfo de California San Felipe. Además de pequeños muelles y paraderos, utilizados por las embarcaciones menores en las localidades de Bahía de los Angeles, Puertecitos, Punta Baja, Rosarito, San Francisquito y San Quintín.

Dentro de la fase industrial, en el Estado se dispone de 81 plantas dedicadas a la transformación del producto mediante 7 procesos distintos. (3)

(3) Ibidem, pág. 22.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Baja California cuenta con una importante red de comunicaciones entre las que sobresalen las carreteras cuya extensión es de 14,391.15 kms. en 1988.

La red ferroviaria del Estado es de 212.2 kms. en 1989 Ferrocarriles Nacionales de México transportó 92'186,953 tons. principalmente de productos industriales con un 64.61%, agrícolas con 28.74%; transportó también un total de 500,246 pasajeros.

Para el transporte aéreo, el Estado cuenta con 2 aeropuertos; uno en el municipio de Mexicali y el otro en Tijuana, prestando servicio internacional, nacional y regional.

En materia de comunicaciones marítimas, la entidad cuenta con 4 puertos de los cuales el más importante es el de Ensenada.

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

LOCALIZACION GEOGRAFICA.

El Estado de Baja California Sur se encuentra ubicado en la porción meridional de la península de Baja California, al noroeste de la República Mexicana, sobre el tópic de cáncer entre los paralelos 22 52'40" y 28 de latitud norte y entre los meridianos 109 y 115 longitud oeste.

Por su extensión de 73,677 kms. cuadrados ocupa el 99 lugar en el país, registrando una longitud de 750 kms. una anchura promedio de 100 kms., con alturas medias de 600 metros sobre el nivel del mar y aproximadamente 2,700 kms. de litorales.

Limita al norte con el Estado de Baja California a través del paralelo 28º, que sirve de línea divisoria, al oeste con el Océano Pacífico, al este con el Golfo de California y al sur en la confluencia de este con el Océano Pacífico.

La Zona Libre de Baja California Sur, abarca todo el territorio de este Estado.

RECURSOS POTENCIALES PARA EL DESARROLLO.

a) Agricultura y Ganadería.

Desde el punto de vista del sistema agua suelo, el potencial agrícola lo constituye una superficie del orden de las 55,325 has., correspondiendo el 66% al municipio de Comundú, donde se localiza el Valle de Santo Domingo, principal zona agrícola; el 16% al municipio de Mulegé; el 14% a la Paz y el 4% restante al municipio de los Cabos.

La explotación es a base de riego, por medio de 1,274 aprovechamientos, de los cuales 1,062 son pozos profundos, con predominio de productos básicos y de exportación, destacando el trigo y el garbanzo.

La actividad ganadera es de tipo extensivo y de libre pastoreo y se encuentra limitada por los altos índices de agostadero que se registran en casi la totalidad de la superficie destinada a la ganadería. Se explota aproximadamente el 90% del ganado, con técnicas intensivas el 3% de bovino para la producción de leche y el 7% para la

producción de carne en forma semi intensiva. La mayor producción de carne de bovino y aves es aportada por el municipio de la Paz y de leche por el municipio de Comundú.

b) Pesca.

Baja California @Sur dispone de un potencial de recursos muy importante, dada la gran extensión de litorales, ricos en especies marinas comestibles e industrializables y que representan el 24.7% del total nacional. Sus 220,000 hectáreas de aguas protegidas le señala como un lugar privilegiado para el desarrollo de la acuacultura, por sus condiciones ecológicas, tanto en el contexto nacional como mundial.

Con la finalidad de diversificar la actividad pesquera y de evitar la sobreexplotación de los recursos en el medio natural, se ha venido impulsando fuertemente la acuacultura con la producción de alto valor comercial como el ostión japonés en los municipios de Comundú y Mulegè, además de apoyar el desarrollo de los programas de investigación tendientes a crear, adoptar o fortalecer las técnicas que permitan un impulso sustancial en este renglón.

c) Turismo.

La actividad turística presenta grandes posibilidades de desarrollo por su cercanía con el mercado potencial más importante del mundo, por sus atractivos naturales, así como su rico patrimonio cultural.

Se dispone de tres zonas turísticas claramente definidas: La Paz, Los Cabos y Loreto-Nopoló-Puerto Escondido.

d) Industria.

En la industria extractiva destacan, la explotación de sal, yeso y magnesita en Mulegé y de fosforita, oro y plata, en la zona de la Paz.

La rama de transformación presenta una infraestructura incipiente, con perspectivas importantes de desarrollo fundamentada en la disponibilidad de recursos naturales y materias primas que actualmente se internan para su proceso a otras entidades de México para su posterior exportación.

Destaca la operación de las plantas pesqueras, particularmente en los procesos de enlatado de sardina y

atún, congelado de mariscos, reducción fileteado, secado y salado de tiburón mantarraya. El resto de la planta industrial se compone de pequeñas y medianas empresas, dedicadas principalmente al proceso de alimentos y bebidas.

Recientemente se ha venido impulsando el establecimiento de plantas maquiladoras con amplias perspectivas de desarrollo, dada la situación geográfica, régimen de Zona Libre y disponibilidad de recursos humanos con alto nivel sociocultural que hace posible su fácil capacitación; contando con 16 empresas, de las cuales 11 son de confección de ropa, 4 de electrónica y una de plásticos, ubicadas en la ciudad de La Paz, Ciudad Constitución, Los Cabos y Santa Rosalia.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

a) Correos.

El correo dispone actualmente de 53 oficinas de servicio postal; de ellas, 19 son administraciones, 5 sucursales y 29 agencias. Opera además un módulo postal en una colonia urbana periférica a la Ciudad de La Paz.

b) Telégrafos.

El servicio telegráfico se ofrece en 55 oficinas de recepción y despacho, distribuidas de la siguiente manera: 27 administraciones telegráficas, 3 sucursales, 2 estaciones radiotelegráficas, 11 estaciones radiofónicas y 12 oficinas telefónicas.

Los servicios de correo y telégrafos registran una cobertura de 100% en población urbana y de 30% en rural.

c) Telecomunicaciones.

Estaciones Terrestres.

Existen 19 estaciones, de las cuales 16 se destinan a difusión de señales de televisión y 3 a la comunicación rural vía satélite Morelos.

Telex

La capacidad instalada de las centrales es de 454 líneas de las cuales a la fecha operan 162.

Teléfonos.

El servicio telefónico se ha extendido a lo largo de 27 localidades.

La capacidad instalada de Teléfonos de México es

actualmente de 23,300 números de los cuales, 19,705 se encuentran en servicio.

d) Transporte Marítimo.

El servicio de transbordadores se inició en 1964, habiendo incidido en forma determinante en el desarrollo de la Entidad al constituirse en el principal medio de transporte de pasajeros y mercancías.

Existen 5 rutas a través de las Terminales de Pichilingüe, Santa Rosalía y Cabo San Lucas, siendo éstas la Paz-Mazatlán, La Paz-Puerto Vallarta, La Paz-Topolobampo, Santa Rosalía-Guaymas y Cabo San Lucas-Puerto Vallarta.

e) Transporte Aéreo.

El sistema aeroportuario estatal está constituido por 3 Aeropuertos de alcance internacional en La Paz, Loreto y San José del Cabo; uno de mediano alcance en Santa Rosalía en construcción y 37 Aeropistas distribuidas a lo largo del Territorio Estatal que impulsan la aviación regional.

f) Transporte Terrestre.

Dadas las características del territorio estatal y a la dispersión de sus comunidades, se presenta insuficiencia de caminos para integrar zonas potencialmente ricas en recursos turísticos y pesqueros. No obstante, las condiciones de operación del sistema carretero son aceptables.

El movimiento de mercancías y pasaje intraestatal con el Estado norte se realiza fundamentalmente por esta vía.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

a) Turismo.

Esta actividad es considerada como de importancia fundamental para el desarrollo económico de la Entidad en virtud de la abundancia y potencialidad de sus recursos naturales que brindan amplias perspectivas para un futuro promisorio de la economía sudcaliforniana.

La actual administración Estatal, define en los programas y planes de gobierno como prioridad, continuar con el proceso de eficientar y modernizar el sistema de

comunicaciones y transportes a fin de apoyar las actividades productivas en las que el Estado conserva ventajas comparativas en las que destaca el turismo como fuente generadora de divisas, empleos permanentes y servicios auxiliares.

Es imprescindible de tal manera, que se continúe con el apoyo del Gobierno Federal y Estatal en todos los aspectos a fin de fortalecer y lograr su total consolidación.

b) Pesca.

La participación económica de la actividad ha ganado peso en la economía estatal dados los esfuerzos realizados por los Gobiernos Federal y Estatal con la ejecución de acciones de promoción, fomento y fortalecimiento de las diversas etapas de captura, organización, capacitación, investigación e integración de la actividad al proceso de industrialización en virtud de las grandes potencialidades y amplias perspectivas para el desarrollo del sector y de la entidad.

Para incrementar y diversificar la producción, se ha ampliado la infraestructura portuaria, de recepción y

captura, y se ha dado énfasis especial a la organización de grupos del sector social, principalmente, con el propósito de alcanzar mayores niveles de productividad.

c) Agropecuario.

Subsector Agrícola.

La actividad agrícola continúa siendo la de mayor importancia económica, no obstante la seria limitante que afronta:

- Escasez de agua. En función de ello, la superficie agrícola se ha conservado en explotación desde 1980 con 55,325 hectáreas, existiendo plena conciencia que difícilmente podrá ampliarse si no es a través de fuertes inversiones en infraestructura para alimentación de las aguas subterráneas que habrán de financiarse por entidades del sector público.

Subsector Pecuario.

La explotación ganadera representa una actividad tradicional en la vida económica de la entidad. Su práctica se ha visto limitada por la escasez de lluvias.

insuficiente infraestructura y falta de control de los hatos. Ocupa el 20% de la población económicamente activa del sector.

Subsector Forestal.

La explotación de los recursos forestales representa una alternativa importante desde el punto de vista social que permitirá elevar el nivel de vida de la población rural.

En los últimos cinco años, se ha registrado un comportamiento positivo en este subsector, ocasionado fundamentalmente por la operación de programas de fomento y comercialización, principalmente de productos no maderables.

d) Industria.

La actividad industrial tuvo su origen con la extracción de cobre en el poblado de Santa Rosalía y la explotación de oro y plata en San Antonio y El triunfo. En años posteriores, la explotación de sal en Guerrero Negro, yeso en Isla de San Marcos y, recientemente, de roca fosfórica en San Juan de la Costa.

La industrialización de los productos minerales se ha visto limitada por lo elevado de los costos de operación y la baja o nula disponibilidad de los insumos requeridos por los distintos procesos.

MAQUILADORAS.

En el Estado de Baja California Sur, las maquilas textiles y las electrónicas iniciaron sus actividades hace cinco años, destacando las maquiladoras textiles del programa de arrendamiento industrial de Gobierno del Estado, dedicándose 3 cooperativas a la maquila de exportación y 3 a maquilar ropa hospitalaria y contractual para el I.M.S.S.

En total operan 16 de estas empresas.

Sería bueno que en la Entidad se promoviera con más ahínco la instalación de nuevas maquiladoras de exportación y se diversificaran para hacer de La Paz un polo de desarrollo que se constituiría en una importante fuente de empleo y captación de divisas.

e) Comercio.

El régimen de Zona Libre propició, durante mucho tiempo, un crecimiento acelerado de la actividad comercial, orientada fundamentalmente a la importación, fenómeno que se ha ido revirtiendo a raíz de las fluctuaciones cambiarias de nuestra moneda, registradas a partir de 1982, lo que ha incrementado la participación de los productos nacionales y restringido las importaciones a las exclusivamente indispensables para satisfacer las demandas de la población y los requerimientos de las actividades económicas, en congruencia con la política de desarrollo económico del país.

Por su situación geográfica, la entidad mantiene una dependencia con los mercados regionales del país, con respecto a productos básicos de primera necesidad, en los que no es autosuficiente. Esto implica elevados costos en fletes que inciden fuertemente en el precio final de los productos.

ESTADO DE QUINTANA ROO

Quintana Roo es un Estado donde la historia y el cambio hacia un futuro se enmarcan en una permanente labor social, que busca conjugar los recursos naturales de la entidad, con una conciencia colectiva que los convierta en producción y riqueza para beneficio de todos sus habitantes. Sobre estas bases, existe una marcada tendencia al progreso y a elevar los niveles de bienestar de la población, en un esfuerzo que busca equilibrar la economía en sus aspectos geográficos y sectoriales, de tal manera que, el turismo y las demás actividades económicas, participen armónicamente en un mosaico representativo del desarrollo integral de la entidad.

LOCALIZACION.

Ubicado en la porción oriental de la península, en el sureste de la República Mexicana, el Estado de Quintana Roo cuenta con una superficie de 50,843 kms. cuadrados. Limita al norte con el Golfo de México y el Estado de Yucatán, al este con el mar Caribe, al sur con los países de Belice y Guatemala, y al oeste con el Estado de Campeche.

La mayor parte de su territorio está conformada por una superficie plana, a excepción de la porción occidental donde alcanza una altura de 300 metros sobre el nivel del mar.

Su costa, con 860 kilómetros, es bañada por el Golfo de México y en su mayor parte por el mar Caribe. Por las características de su suelo no cuenta con corrientes superficiales de gran importancia. El río Hondo es la corriente fluvial más importante; existen también lagunas, aguadas y cenotes.

La Zona Libre de Quintana Roo, abarca además del propio territorio, las aguas territoriales e islas correspondientes.

POBLACION.

La población de Quintana Roo ha crecido en forma muy diferenciada. La creación de nuevos centros de población ejidal en los años 70; la proclamación de Quintana Roo en Estado libre y soberano en 1974; y el surgimiento de Cancún, son factores explicativos del acelerado aumento de población, que debido principalmente al crecimiento social, es decir a la población inmigrante, llevó a Quintana

Roo a ocupar uno de los primeros lugares en inmigración interna nacional.

De 88 mil 150 habitantes en 1970 se elevó a 225 mil 985 en 1980; a 402 mil 409 en 1985, y se estima que la población en 1989 se conformó por 664 mil 652 habitantes.

(4)

Según datos del censo de 1980, los jóvenes menores de 20 años ocupan más del 55% del total de la población. El 52% corresponde a la población urbana y el 48% a la población rural. El 35% de la población es económicamente activa.

Para 1990 los censos arrojaron un resultado de más de 700 mil habitantes.

ECONOMIA.

Quintana Roo es un Estado pródigo en belleza y recursos naturales al contar con una gran extensión de litorales para pesca, de grandes llanuras costeras y enormes

(4) Gobierno del Estado de Quintana Roo. Síntesis Monográfica de Quintana Roo México, S.N., 1990, pag. 34.

riquezas forestales.

Entre las actividades económicas sobresale la apicultura cuyo desarrollo se ha visto favorecido por las excelentes condiciones naturales para su explotación.

De la misma manera, cabe destacar la silvicultura; dado que la extensión de sus bosques y el monto de producción ubican al Estado entre los cuatro primeros lugares a nivel nacional; entre sus especies maderales encontramos las maderas preciosas como la caoba, el cedro, el palo de rosa y el ébano.

También es importante mencionar el cultivo de la caña de azúcar, que se constituye como la agroindustria de mayor importancia en la parte sur del Estado.

AGRICULTURA.

Durante el régimen del presidente Adolfo López Mateos las prácticas campesinas se dinamizaron con la colonización dirigida y la apertura de los primeros sistemas de riego en la cuenca del Río Hondo. Desde entonces se han experimentado numerosos tipos de cultivos, además de los tradicionales de maíz y frijol, como el

camote, chile verde, jitomate y melón.

A partir de los 70 el crecimiento demográfico y una actividad turística en ascenso generaron una demanda creciente de alimentos y mayor diversificación, sembrándose con éxito, además de los ya mencionados, otros cultivos como arroz, piña, soya y sandía. La siembra de caña de azúcar se remonta al siglo pasado y ahora es uno de los pilares del desarrollo agroindustrial del Estado.

Actualmente, el gobierno ha señalado la prioridad para el campo quintanarroense; se orientan acciones hacia un mejoramiento tecnológico sustancial, se busca contribuir al desarrollo económico y social del área rural, e incorporar a la industrialización y a los sistemas de comercialización modernos las actividades productivas del campo.

GANADERIA.

Quintana Roo avanza con firmeza en la producción pecuaria. La creciente demanda de productos de origen animal ha propiciado que el Estado tenga un franco porvenir con cuatro especies: Bovinos, porcinos, ovinos y aves.

La superficie dedicada a la ganadería asciende a poco más de 130 mil hectáreas distribuidas principalmente en los municipios de Othón P. Blanco (donde se encuentran las dos terceras partes de la ganadería estatal), y los de la zona maya: Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos y Lázaro Cárdenas.

ACTIVIDADES FORESTALES.

Actualmente la superficie forestal abarca cerca del 67% del total del territorio estatal. Se caracteriza por una selva tropical donde predomina la selva baja y en menor proporción la mediana y la alta. Se encuentran especies denominadas preciosas como la caoba y el cedro, de alto valor comercial como ciricote y guayacán, maderas blandas como el chaca y maderas duras como el zapote y el chechén.

A partir de la nueva Ley Federal Forestal en 1987, Quintana Roo da a conocer su declaratoria sobre política forestal siendo el primero en el país, y cuyos propósitos y estrategias han servido de modelo a otros estados de la región. En términos generales se busca:

- El aprovechamiento racional de los recursos maderables.

- La disminución de la explotación de maderas preciosas.

- Mayor aprovechamiento de maderas corrientes tropicales.

- Fomento a la industrialización integral para darle mayor valor agregado a los productos forestales.

- El apoyo a ejidatarios en su organización, asistencia técnica, financiamiento y comercialización de la producción.

- El cultivo de selvas para su producción permanente.

Actualmemnte, la actividad en este renglón es notable y en los años recientes se han ampliado los mercados de exportación, principalmente a Japón e Italia.

ACTIVIDADES PESQUERAS.

Quintana Roo posee un rico potencial pesquero en sus 900 kilómetros de litoral y su mar territorial circundante, cuenta con 21 mil kilómetros cuadrados de platarforma continental en excelentes condiciones para la

conservación de varias especies, y 87 mil 300 hectáreas de bahías y lagunas. Es habitado por especies marinas de alto valor comercial como langosta, camarón y caracol, así como el tiburón, cazón y peces de escama como el pargo, mero, huachinango, mojarra, cherna, pámpano y lisa.

A pesar del escollo de 1988 provocado por un huracán los proyectos de explotación pesquera en el Estado empiezan a concretarse y de lograr sus objetivos puede convertirse en otro puntal de su economía.

TURISMO.

El turismo representa hoy por hoy, la actividad sectorial más dinámica de la economía quintanarroense al generar el mayor porcentaje de sus ingresos y más del 25% del total de las divisas que ingresan al país.

El desarrollo del turismo en Quintana Roo pasó de ser una actividad complementaria a ser el sector más dinámico de la economía del Estado. Baste señalar algunos datos:

- Al recibir a más de dos millones de turistas durante 1989 se tuvo una derrama económica que ascendió a 760 millones de dólares.

- Los empleos directos generados por el turismo fueron 40 mil y más 80 mil los empleos indirectos. (5)

De esta manera, el potencial turístico del Caribe Mexicano es aún enorme y su total aprovechamiento está en vías de realización.

INDUSTRIA.

Quintana Roo tiene desde sus comienzos un modesto pero interesante desarrollo industrial. A diferencia de otras actividades económicas, tiene una evolución muy irregular; su desarrollo coincide con las grandes etapas del Estado. Es así como la industria en Quintana Roo es posible enmarcarla en tres grandes etapas: de la creación del territorio a 1930, de esta fecha a 1965 y de allí hasta nuestros días. Actualmente, la actividad industrial tiene un amplio potencial.

En 1985 existían en el Estado 404 plantas industriales que generaron 2 mil 327 empleos, ya para 1988 se habían generado 6,038 empleos en 719 establecimientos comerciales.

Destaca en la entidad la industria azucarera, la eléctrica, la derivada de la explotación forestal, la de la construcción, así como la extractiva.

En la actualidad se trabaja arduamente a fin de implementar una política efectiva que permita la existencia de una gama de actividades más rentables a corto plazo para lograr la industrialización del Estado.

COMERCIO.

Con el fin de apoyar la economía general del territorio, en 1934 el Gobierno Federal creó el perímetro libre de Payo Obispo y Cozumel que más tarde se amplió a Xcalac e Isla Mujeres; situación que perduró hasta 1972 en que se anulan los perímetros libres y se decreta la Zona Libre que abarcaría casi todo el territorio y que está vigente a la fecha con cuotas globales de importación en ascenso, hasta llegar en 1989 a 66.5 millones de dólares.

Con respecto al comercio interior, su desarrollo ha sido mucho menor que el exterior y su evolución lenta; con la vigencia de la Zona Libre se espera que se logre una integración económica con el resto del país.

Actualmente el 97% de los establecimientos comerciales se ubican en Chetumal, Cancún, Cozumel, Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto, lugares donde se concentra la mayor parte de la población.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

En el presente, el Sector Comunicaciones y Transportes ha jugado un papel importante en el progreso económico y social del Estado, sirve de apoyo a otros sectores y comunica a un gran número de localidades rurales. El inventario carretero demuestra que en 1980 la longitud carretera fué de 3 mil 674 kms. y en 1989 de 4 mil 875 kms.

Puertos Marítimos.

En lo que se refiere a la comunicación marítima, la navegación ha sido factor esencial en la vida del Caribe Mexicano.

Hasta finales de los 60, la navegación sigue siendo el medio principal de comunicación y transporte, y en la actualidad ocupa un lugar importante aunque básicamente unido a la actividad turística.

ESTADO DE CHIAPAS

El territorio del Estado de Chiapas ocupa el extremo sureste de la República Mexicana, a orillas del Pacífico. En líneas generales, el territorio estatal está constituido por siete regiones fisiográficas distintas: la llanura costera del Pacífico, la Sierra Madre de Chiapas, la depresión central, el altiplano central o altos de Chiapas, las montañas de oriente o lacandonas, las montañas del norte y la llanura del Golfo.

LOCALIZACION.

El Estado de Chiapas está situado en la región del sureste y del Istmo de Tehuantepec. Limita al norte con el Estado de Tabasco, al este con Guatemala, al sur y suroeste con el Océano Pacífico y al oeste con Veracruz y Oaxaca.

El Estado tiene una superficie de 74,211 kms. cuadrados; por su extensión, ocupa el octavo lugar en el país.

Se considera adecuado que la franja fronteriza de 20 kms. paralela a la línea divisoria internacional del sur

del país colindante con Guatemala, en el tramo comprendido entre el municipio de Unión Juárez y la desembocadura del Río Suchiate en este Estado, dentro de la que se encuentra ubicada la ciudad de Tapachula, tenga un régimen de comercio exterior de Zona Libre.

DESCRIPCION DE LOS ASPECTOS SOCIALES Y ECONOMICOS.

Pobre en grandes afluencias migratorias que han caracterizado la demografía de otros estados, Chiapas ha permanecido durante mucho tiempo con una población relativamente estacionaria.

Según las estimaciones de 1987, la población de Chiapas supera los dos millones y medio de habitantes (tres por ciento de la población nacional), con una densidad media de 34 habitantes por kilómetro cuadrado, valor que, sin embargo, no refleja la distribución real de la población en el Estado.

Campeños por vocación, los chiapanecos, en su mayoría han permanecido hasta hoy alejados de las actividades industriales, como herencia de una cultura esencialmente agrícola, a la que se debe la natural distribución de la población del Estado: tres cuartas

partes de los chiapanecos viven en el medio rural. (6) Por lo mismo, es necesario que se capacite a la población con miras a tener una actividad más participativa en el plan industrial y entren de lleno a la productividad.

La economía del Estado de Chiapas, descansa principalmente, en las actividades primarias. Los programas agrícolas estatales ocupan una extensión de un millón 70 mil hectáreas, de las cuales destacan por su importancia, las que se destinan en un 73% del total a la producción de granos básicos; el resto de la superficie agrícola se utiliza para producir oleaginosas, hortalizas, forrajes y frutales. Una vez satisfecha la demanda interna, Chiapas es el Estado que provee mayor volumen de producción maicera a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y garantiza el abasto del cereal a los Estados de Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Oaxaca, sur de Veracruz, Guerrero, Tlaxcala y el Distrito Federal. Con una producción anual de un millón 500 mil toneladas de maíz, ocupando el tercer lugar nacional, lo que sitúa a la entidad como el principal granero del sureste de la República Mexicana.

 (6) Los Municipios de Chiapas. Enciclopedia de los Municipios de México. México, Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Chiapas. 1988, pag. 13.

Debido a su alta productividad agrícola, el Estado coadyuva con el país en la captación de divisas, provenientes de la exportación de productos del agro chiapaneco, mismas que por su excelente calidad tienen demanda asegurada en los mercados internacionales. La entidad destaca a nivel nacional en la producción de café, plátano y cacao con dos millones 229 mil quintales, 533,000 toneladas y 17,000 toneladas, respectivamente. Estos productos son destinados, en su mayor parte, al mercado internacional; en forma suplementaria el tabaco chiapaneco también posee calidad de exportación y participa en la oferta nacional de este producto con 3,600 toneladas anuales.

La producción de azúcar alcanza la cifra de 120,000 toneladas anuales, misma que se ha mantenido por tres años con posibilidades de expansión, ya que los ingenios trabajan normalmente al máximo de su capacidad; disminuyendo así las presiones de la demanda nacional de este producto. En la producción de soya se alcanza la cifra de 60,000 toneladas.

La ganadería en Chiapas es también actividad destacada por su participación en la economía, tanto a nivel local como nacional; su inventario ganadero es de tres

millones 500 mil cabezas, manteniéndose en segundo lugar nacional y en tercer lugar en producción de carne, al incorporar al consumo 133,000 toneladas anuales, además de la producción de leche de más de 250 millones de litros.

La explotación apícola, cuyo inicio masivo es reciente pero con producción anual ya de 3,000 toneladas, tiene muchas posibilidades de extensión e incremento productivo además de la producción de leche de más de 250 millones de litros.

La actividad pesquera se encuentra en etapa de expansión como consecuencia de una mejor organización para el trabajo y el cada vez mayor apoyo en los aspectos de comercialización financiamiento que brindan los municipios, Estado y federación.

La industria en el Estado es aún incipiente, -por lo que requiere un mayor auge-, ocupando el 6.3% de la población económicamente activa (PEA), aproximadamente, siendo la actividad principal la agropecuaria: existen cuatro grandes empresas que se dedican al aprovechamiento de los productos del agro, tales como: leche, madera, caña de azúcar y carne; 30 medianas, que procesan madera, arroz, cacao, plátano, algodón y minerales no metálicos;

625 pequeñas, que procesan cacahuates, café, miel, madera, elaboración de pinturas, plásticos y frutales, y se complementa la actividad industrial con 2,375 microindustrias representadas por molinos de nixtamal, tortillerías, panificadoras y paletterías. La actividad industrial se concentra principalmente, en las regiones I Centro, II Altos y III Fronteriza donde se localizan especialmente plantas lecheras, de mosaicos, beneficiadoras de café, alimentos, refrescos, aserraderos, tabiquerías y una gran gama de artesanías, en las ciudades de Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas y Comitán. La segunda zona industrial del Estado comprende las regiones VIII Soconusco y IX Istmo Costa, donde se localizan las ciudades de Tapachula, Hixtla, Tonalá y Arriaga, concentrándose fundamentalmente plantas despepitadoras de algodón, beneficiadoras de café, textiles, refrescos, soya, muebles y mosaicos.

La gran industria del Estado está representada por el sector paraestatal federal. Petroleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), y Azúcar, S.A. La primera de estas grandes empresas extrae del subsuelo chiapaneco 34 millones de metros cúbicos de gas natural, además de operar a toda su capacidad el Complejo Petroquímico de Cactus. Estas cifras corresponden a los

pozos en explotación localizados en la región V Norte.

La Comisión Federal de Electricidad opera cuatro grandes plantas hidroeléctricas que en su conjunto generan un total de 10,655 millones de kilowatts, con lo cual se abastece en gran parte el consumo nacional de energía eléctrica.

La paraestatal Azúcar, S.A., opera dos ingenios con una producción anual de 120,000 toneladas, los cuales operan al máximo de su capacidad.

Las perspectivas de industrialización del Estado se han visto incrementadas en los últimos años, debido al fuerte impulso que el gobierno local y el federal han otorgado al sector, estimulando la creación de parques industriales para ingresar de lleno a la manufacturación de productos, fortaleciéndose así su economía y ofreciendo mayores alternativas de desarrollo económico.

El sector comercio y servicios ocupa el segundo lugar en importancia dentro de las actividades económicas del Estado, empleando aproximadamente el 15% de la población económicamente activa. En esta actividad destacan por su importancia los servicios bancarios, de transportación de

hotelería, existiendo en Chiapas cerca de 12,000 establecimientos que incluyen las diversas reamas de comercio y servicios, los cuales se localizan en su gran mayoría en las nueve cabeceras regionales que integran el Estado de Chiapas.

ESTADO DE OAXACA

La ubicación geográfica del Estado se considera estratégica por la existencia de la región denominada Istmo de Tehuantepec, la cual es la parte más angosta de la República Mexicana, donde se encuentra localizado el puente terrestre que comunica al puerto de Salina Cruz del Océano Pacífico, con el Puerto de Coatzacoalcos, Ver.; del Golfo de México, de tal forma que facilita el comercio marítimo internacional.

LOCALIZACION.

El Estado de Oaxaca se sitúa al sur de la república, entre la Sierra Madre Oriental, La Sierra Madre del Sur, el Océano Pacífico y el Istmo de Tehuantepec.

Sus límites son: al norte con los Estados de Veracruz y Puebla, al este con Chiapas, al sur con el Océano Pacífico y al oeste con Guerrero. Tiene una superficie de 95,952 kms. cuadrados.

La Zona Libre se ubica en el municipio de Salina Cruz, correspondiéndole los límites geográficos a dicho municipio.

ASPECTOS ECONOMICOS.

En el ámbito económico, el Estado de Oaxaca se ha mantenido tradicionalmente en un proceso de cambio lento y desequilibrado. Empero su estructura es parecida a la de regiones más desarrolladas, en la medida en que los servicios ocupan una proporción creciente de la economía estatal.

La superficie de la entidad según su uso, se encuentra distribuida de la siguiente manera: 35.92% susceptible de aprovechamiento forestal; 21.98% para la actividad ganadera; 10.5% destinada a fines agrícolas y 32.05% para otros usos. (7)

(7) Gobierno del Estado de Oaxaca, Plan Estatal de Desarrollo, 1986-1992.

Los problemas agrarios de Oaxaca son un reto mayor para el desarrollo económico y social. Una característica fundamental de la situación del campo es que predomina la forma de tenencia comunal, régimen que abarca aproximadamente 63% de la tierra, destinada a las actividades agropecuarias y forestales, 24% es ejidal y 13% corresponde a la propiedad privada, para la realización de las mismas actividades.

AGRICULTURA, SILVICULTURA Y PESCA

Las potencialidades agrícolas de Oaxaca son amplias. Existen 1'296,950 has. susceptibles de ser aprovechadas para el cultivo. Es posible lograr una productividad satisfactoria merced a el uso eficiente de los recursos y la mayor concientización colectiva de las comunidades rurales.

El 35.92% de la superficie estatal es considerada como forestal. La explotación del bosque tiene un lugar importante en la economía oaxaqueña.

El potencial silvícola de Oaxaca es considerable, sin embargo, del total aprovechable se explota sólo un 16%; en cuanto al pino, únicamente 31%, el 3% del encino y 7% de las especies tropicales. La capacidad instalada ociosa de

la industria maderera asciende a 40%.

La organización comunitaria junto con los apoyos financieros necesarios permitirá un mayor aprovechamiento de los recursos forestales, ya que las comunidades poseen el 90% del territorio arbolado de Oaxaca, el cual es explotado actualmente a través de concesiones a empresas particulares.

Por otra parte, el potencial pesquero estimado en 145,000 toneladas anuales, ofrece grandes perspectivas en sus extensos campos de explotación marina, ribereña y de acuacultura mediante el aprovechamiento integral de las principales especies: almeja, atún, barrilete, calamar, camarón, caracol, cazón, mojarra, tilapia, ostión, tiburón, tortuga, langostino y escama en general.

El volumen actual de producción puede complementarse con inversiones para la modernización y ampliación de la flota y diversificación de la planta industrial instalada tales como línea de congelados, enlatados, embutidos y fabricación de y harina de pescado.

INDUSTRIA.

Oaxaca ocupa un lugar bajo respecto a los demás Estados de la República con desarrollo industrial. Cuatro ramas del renglón maufacturero aportan 61.5% a la producción total: alimentos, bebidas y tabacos; la industria de la madera; sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico; y la producción textil de prendas de vestir y aprovechamiento del cuero.

Actualmente se tienen identificadas 415 industrias pequeñas, medianas y grandes, así como un sinnúmero de microindustrias diseminadas en el Estado. La industria de mayor escala se concentra en las regiones de los valles centrales, el Istmo y Tlaxiaco, zonas consideradas actualmente como de máxima prioridad dentro de la política de desarrollo industrial nacional, mismas que deben tener una mayor relación con la Zona Libre.

COMERCIO.

El comercio es una de las principales actividades de la economía oaxaqueña. En la entidad esta actividad se caracteriza por su dualidad: una pequeña proporción es modernizada contra el predominio del intercambio tradi-

cional y totalmente pulverizado. En Oaxaca existen 32,343 comerciantes registrados, de los cuales, 3,010 son considerados mayores y el resto menores. Existe además un amplio número de comerciantes informales no registrados que desempeñan tanto en las ciudades como en las áreas rurales.

La dinámica del comercio depende de la capacidad para aprovechar a plenitud la infraestructura existente, la consolidación de ofertas exportables y la localización de productos excedentes comercializables en regiones diferentes a las de su origen.

TURISMO.

El turismo es una de las actividades económicas con mayor perspectiva para la entidad.

Es posible integrar una oferta turística competitiva que satisfaga la demanda real, siempre y cuando se promueva la ampliación y diversificación de la capacidad instalada; el mejoramiento de la calidad de los servicios y la capacitación de sus prestadores; la realización de campañas de difusión a nivel nacional e internacional; difusión e instalación adecuada de albergues, campamentos

y centros recreativos; así como el mejoramiento del transporte, ubicación estratégica de módulos de información; y la integración de paquetes a través de agencias de viajes.

INFRAESTRUCTURA.

CARRETERAS. El Estado de Oaxaca está comunicado a los grandes centros poblacionales e industriales del país. Las carreteras más importantes son: La internacional Oaxaca-México via Morelos (No. 100); la Oaxaca-México via Puebla; la Oaxaca-Chiapas (No. 190); la Oaxaca-Veracruz via Tuxtepec (No. 185); la Costera Salina Cruz-Acapulco (No. 200) y la Oaxaca-Acapulco via Puerto Escondido. Todas ellas suman un total de 8,462 kms. (8)

FERROCARRILES. Existen 684 kms. de vías férreas, las cuales comunican a la entidad con México, Veracruz y Chiapas.

PUERTOS. Se cuenta con el puerto de altura en Salina Cruz y 5 de cabotaje diseminados en la costa oaxaqueña.

AEROPUERTOS. Existen los siguientes aeropuertos:

(8) Gobierno del Estado de Oaxaca. Monografía del Estado de Oaxaca. México. Secretaría de Desarrollo Económico y Social. 1970, pag. 3.

Internacional de largo alcance en Huatulco; de mediano alcance en la Ciudad de Oaxaca y en Puerto Escondido; de corto alcance en Salina Cruz, Loma Bonita y Ciudad Ixtepec y más de cien aeródromos en el resto del Estado.

De esta manera, hemos realizado la sinopsis de los aspectos sociales y económicos de las entidades de la Federación en comento, que nos permiten normar nuestro criterio, orientado éste para establecer las posibilidades de desarrollo -en primera instancia-, de éstos Estados en relación a sus potencialidades, y en segundo término, mostrar las perspectivas de expansión o supresión de las zonas libres, según sea el caso, dadas determinadas circunstancias que podrían originar esto último, siendo estos señalamientos los principales propósitos del presente trabajo.

A continuación nos introduciremos en el estudio de cada una de las zonas libres en particular, vigentes en el territorio nacional, no sin antes presentar un panorama general de las mismas.

LAS ZONAS LIBRES DEL PAIS.

Las zonas libres tienden a facilitar el comercio, pues su propósito principal es superar trámites administrativos (tarifas, restricciones, etc.) que obstaculizan la realización de operaciones comerciales, así como brindar exención de impuestos cumpliendo ciertos requisitos.

Como ya sabemos, las zonas libres son áreas geográficas determinadas, que tienen un régimen especial de importación y exportación diferente al del resto del país.

IMPORTACION. De aquellas mercancías extranjeras, siempre que no sean similares a las producidas en dicha zona.

EXPORTACION. De mercancías que se elaboren o transporten en dichas zonas.

Las zonas libres deben destacar por su estratégica ubicación y proximidad con ciudades importantes, facilitando la importación de mercancías, ubicarse dentro de un complejo portuario, posibilitando la reducción al mínimo

del manipuleo y costos del transporte terrestre.

A partir del establecimiento del régimen de zona libre a mediados de la década de los 30's en el norte del país, se han expedido Decretos sucesivos que prorrogan con temporalidad definida en cada zona. Los Decretos de la materia que se encuentran vigentes, se señalan a continuación con sus respectivas fechas de publicación en el Diario Oficial, así como las de su vencimiento.

Zona Libre	Fecha de Publicación	Fecha de Vencimiento
Baja California y parcial de Sonora.	25 VI 91	31 XII 92
Baja California Sur	25 VI 91	31 XII 92
Quintana Roo	25 VI 91	31 XII 92
Tapachula, Chis.	22 VIII 89	31 VIII 95
Salina Cruz, Oax.	16 XI 90	31 VIII 95

Medidas para Promover Proyectos de Exportación.

Con el objeto de promover las exportaciones, se han implementado instrumentos de apoyo a los inversionistas de las zonas libres. Dichos mecanismos son:

1.- Impulso a la Industria en las Zonas Libres.

El Decreto para impulsar a la industria en las zonas libres, publicado el 31 de Octubre de 1989, establece que la SECOFI autoriza a cada empresa solicitante su "Programa de Operación" y la SHCP le expide su "Resolución Particular" que le permite importar con franquicia todos los bienes que requiera.

Los productos fabricados por las empresas bajo el amparo de este Decreto deberán venderse en la Zona Libre. El grueso de los bienes de producción no están sujetos al pago de aranceles ni a restricciones en la Zona Libre, con el objeto de facilitar la exportación de mercancías.

Sin embargo, si las mercancías fabricadas se internan al resto del país se pagará el impuesto de importación de los insumos que utilicen.

2.- Devolución de Impuestos pagados en la Importación de Insumos.

En lo referente a los pocos insumos que pagan arancel y que se transforman para ser exportados, podrán recuperarse los impuestos con base en:

- El Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores y el Decreto que lo reforma y adiciona (Decreto original publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1985 y la modificación publicada el día 29 de julio de 1987).

- El artículo 58-A de la Ley Aduanera que establece la opción en depositar el impuesto de importación en cuenta aduanera y que se puede recuperar, incluyendo los rendimientos, conforme se demuestre la exportación de los insumos ya transformados.

3.- Programas de Importación Temporal.

Según el Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación (publicado el 3 de mayo de 1990), este mecanismo permite a productores de mercancías destinadas a la exportación seleccionar libremente entre proveedores nacionales y del extranjero las mejores condiciones de abastecimiento.

Una empresa al adoptar su programa tiene derecho a importar temporalmente insumos, maquinaria, equipo y demás bienes que intervienen en el proceso productivo, sin el

pago de impuestos a la importación ni del I.V.A.

La empresa concerta el compromiso de exportar cuando menos un monto equivalente al 10% de sus ventas totales.

El 90% restante se puede vender en el país previo pago de los impuestos de importación de los insumos. Si la empresa importa maquinaria y equipo tiene el compromiso de exportar el 30% de sus ventas totales.

El programa se aprueba por la SECOFI a través de su representación local y puede amparar las operaciones totales de la empresa, de una planta o de un proyecto específico de exportación. Un programa de este tipo se autoriza a empresas de los sectores agropecuario, pesquero, extractivo y manufacturero.

Desde nuestro punto de vista, es necesario que se realicen promociones en las zonas libres, con objeto de apoyar a los diversos sectores económicos para que se incorporen a la actividad exportadora.

La SECOFI a través de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior tiene la responsabilidad de operar los instrumentos para el desarrollo de la Zona

Libre, recibir y analizar planteamientos, a efecto de que los proyectos y medidas de apoyo se cumplan cabalmente y con prontitud.

Empresas Comerciales de la Frontera (E C F).

El "Decreto por el que se promueve el abasto eficiente de productos nacionales e importados en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Octubre de 1989, promueve el desarrollo comercial moderno y eficiente en beneficio del consumidor; con el cumplimiento de requisitos mínimos se promueve la competencia y se obtienen ventajas que favorecen al proceso de comercialización.

Las Empresas Comerciales de la Frontera (ECF) que se acojan a este decreto pueden importar con franquicia del Impuesto General de Importación 7833 fracciones arancelarias, en las que están comprendidos los siguientes productos: carnes y sus derivados; alimentos del mar; lácteos y mieles; frutas y verduras; especias y salsas; granos, cereales, leguminosas, harinas y grasas; dulces, chocolates y gasolinaz; artículos de tocador, belleza y limpieza; artículos de cocina para empaque y de uso doméstico de

papel, cartón, aluminio, hierro o acero; artículos de plástico, vidrio y cerámica; papelería y artículos escolares, prendas de vestir, blancos, bolsas, carteras, telas y retazos.

Este Decreto se aplica tanto en las zonas libres como en la franja fronteriza norte del país.

Se aclara que de las 733 fracciones mencionadas, 597 están gravadas en todas las zonas libres; 105 no. están gravadas en ninguna Zona Libre; y 31 sólo pagan arancel en algunas zonas libres. Se recalca que los 733 casos referidos están exentos de arancel, si las importaciones se realizan bajo el esquema de Empresas Comerciales de la Frontera.

Para obtener los beneficios señalados, es necesario que las ECF estén ubicadas en la Zona Libre, lo que se demuestra con el contrato de arrendamiento; la clave del Registro Federal de Contribuyentes y una copia del acta constitutiva de la sociedad y del poder legal del representante de la empresa, en el caso de personas morales.

Industria Fronteriza (IF).

El "Decreto por el que se establecen medidas que permitan impulsar la industria en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como el municipio de Cananea, Son.", establece beneficios a las actividades industriales de transformación que se encuentren establecidas o se establezcan en las regiones que señala, y que consiste en autorizar franquicia del Impuesto General de Importación de:

- Maquinaria y equipo.
- Equipo de cómputo y comunicación.
- Refacciones.
- Materias primas y demás insumos que se importen para realizar un proceso productivo industrial.

Para la fabricación de mercancías destinadas a la exportación o para la venta a la industria maquiladora de exportación, las materias primas y los insumos que contengan y que se adquieran del exterior se considerarán como importaciones temporales en los términos de la Ley Aduanera.

También pueden reexpedir al interior del país las mercancías que produzcan, pagando el Impuesto General de Importación únicamente por las materias primas y demás insumos de importación contenidos en el artículo reexpedido.

Industria Maquiladora.

El 41% del total nacional de las empresas maquiladoras de exportación, se encuentran establecidas en las zonas libres, principalmente las que se dedican a las actividades de ensamble, destacando por su importancia las ramas de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos, muebles, partes y otros productos de madera y metal.

Con el nuevo decreto para la Industria Maquiladora, en vigor desde el 22 de diciembre de 1989, ésta se verá ampliamente beneficiada.

El decreto de referencia, establece mecanismos de promoción y fomento ágiles, claros y expeditos para satisfacer las necesidades actuales de operación y desarrollo de la industria maquiladora. Este ordenamiento permite una mayor participación de la producción de las empresas

en el mercado interno, lo que puede ascender hasta un 50% de su producción total anual. De igual manera, se permite a las empresas hacer extensivo el permiso de importación temporal de cajas de traileres y contenedores con lo cual, reducen sus costos de transporte, además de contar con la utilización de "Ventanilla Unica" permitiéndose a las empresas realizar fácilmente trámites ante diversas dependencias del Gobierno Federal.

Los ingresos del exterior de las zonas libres son por concepto de exportación de mercancías, exportación de la industria maquiladora en el que se computa solamente lo correspondiente al valor agregado en estas regiones, y las transacciones fronterizas que se refieren a los gastos de extranjeros en las zonas libres.

Así las cosas, es deseable que el régimen de Zona Libre sea un factor determinante para el desarrollo comercial e industrial y para lograr mayores inversiones productivas; pues las empresas de estas zonas nacen competitivas y actualmente con escasos requisitos, pudiendo concurrir a los mercados internos y del exterior, situación que les permitirá ubicarse en nuevas dimensiones de crecimiento.

4.2 ZONA LIBRE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y PARCIAL DE SONORA

Esta Zona Libre comprende una amplitud de 89,794 kms. cuadrados y tiene por sede a los municipios de Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana en el Estado de Baja California Norte, así como San Luis Colorado y Puerto Peñasco por el Estado de Sonora. Estos municipios, se constituyen en los más alejados respecto a los de la capital del país.

Como antecedente de la Zona Libre en esta región, tenemos que el 6 de diciembre de 1933, se publica una circular en la que se fija la fecha en que quedan abiertos al tráfico internacional los perímetros libres de Tijuana y Ensenada.

Años más tarde, el 25 de junio de 1937, se publica el Decreto que por vez primera establece una Zona Libre en el territorio de Baja California. El 2 de septiembre de 1938 se extiende la Zona Libre del norte de Baja California a una zona ubicada en el Estado de Sonora, contigua al municipio de Mexicali. Posteriormente, el 3 de junio de 1939 se decreta la Zona Libre en los territorios norte y sur de Baja California y parcial de Sonora. Así sucesiva-

mente se han expedido decretos que prorrogan la vigencia de esta Zona Libre; el último de ellos es el del 25 de junio de 1991 que le otorga continuidad hasta el 31 de diciembre de 1992.

4.3 ZONA LIBRE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

Esta Zona Libre abarca todo el territorio de Baja California Sur -elevado a la categoría de Estado el 3 de octubre de 1974-, ocupando el extremo de la península del mismo nombre.

Existe un ordenamiento del 25 de mayo de 1939, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio del mismo año, que regula el régimen de Zona Libre en Baja California Sur. Cabe destacar que en aquel tiempo se emitían decretos conjuntamente con el territorio norte para dar auge en la región a la Zona Libre.

No es sino hasta el 1 de julio de 1971 cuando se da a conocer el decreto por medio del cual se establece una normatividad exclusiva que regule las actividades de la Zona Libre en el territorio de Baja California Sur. Posteriormente, se publica un decreto el 30 de junio de 1978 que entra en vigor el 1 de julio del mismo año, dándole prórroga a este régimen fiscal hasta el 30 de junio de 1985. Después, otro decreto publicado en el D.O. otorga vigencia a esta Zona Libre hasta el 30 de junio de 1991. Finalmente, por decreto de 25 de junio de

1991, fenece la validez de esta Zona Libre el 31 de diciembre de 1992.

Como hemos de recordar, la institución de Zona Libre obedeció a la necesidad de colonizar las regiones nortefías de Sonora y de Baja California y de reforzar los nexos económicos de la zona con el resto del país.

Actualmente, podemos observar que esta integración no se verifica completamente. Lograr esta meta, significa sustituir el actual intercambio de la región con la economía estadounidense por uno con la economía nacional, lo que se antoja un tanto difícil pues estamos en vísperas de la celebración del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá, que tiene como objetivo una integración económica, pero a nivel de naciones.

En lo que respecta a la Zona Libre, propondríamos su paulatina desaparición, simultánea al establecimiento de fuertes relaciones comerciales y monetarias con el centro del país, porque si se suprime repentinamente el régimen de Zona Libre traería como consecuencia un descenso considerable del nivel de vida en la región. En ese caso se generaría un proceso contrario al que ocasionó su establecimiento, pues al disminuir los incentivos podría

sobrevenir una emigración. Así, no sólo se dificultaría la integración económica, sino también se pondría en riesgo la integración política.

4.4 ZONA LIBRE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

De acuerdo al Decreto que le dà origen, los límites de la Zona Libre en el Estado de Quintana Roo comprenden, además del propio territorio, las aguas territoriales e islas correspondientes.

En un principio, se crearon en la entidad perímetros libres, siendo el primero de ellos el del 11 de abril de 1934, para el cual se instrumentaron disposiciones tendientes a regular la actividad aduanera en los perímetros libres del sureste del país. Así, siguieron suscitándose ampliaciones periódicas a la vigencia de estos perímetros libres, pero se notaba que las condiciones económicas de los perímetros libres de Quintana Roo eran diferentes entre sí y no se daban las del territorio en su conjunto con el resto del país.

Además, los objetivos de desarrollo económico, integración económica nacional e incremento demográfico -fines éstos de los perímetros libres-, se venían cumpliendo sólo parcialmente, y los beneficios del régimen aduanal de perímetro libre no llegaban a la población rural.

Aunado a lo anterior, se hacia imperiosa la necesidad de acelerar las actividades económicas para elevar el nivel de vida de sus habitantes.

Es por ello, que por Decreto publicado en el D.O. de la Federación el 30 de junio de 1972, se crea la Zona Libre del territorio de Quintana Roo, pues se vislumbraba que los campos potenciales de actividad económica del territorio requerían de la libre importación de bienes, para impulsar un mejor aprovechamiento de las riquezas naturales, especialmente las pesqueras y turísticas.

También, el funcionamiento de este régimen aduanal viene a coadyuvar, conjuntamente con las inversiones federales y privadas en el desarrollo económico del Estado para proporcionar su incorporación progresiva a la economía nacional.

Actualmente existe el decreto publicado en el D.O. el 25 de junio de 1991 que prorroga la vigencia de esta Zona Libre hasta el 31 de diciembre de 1992.

La vigencia de esta Zona Libre tendrá que seguir prorrogándose hasta que los nexos económicos de la zona con el resto del país alcancen una cohesión adecuada. El

logro de esta meta haría innecesarias las franquicias y así, la Zona Libre desaparecería de manera natural. Pero, como ya lo hemos apuntado, se necesita una desvanecimiento lento de éste régimen fiscal para evitar un menoscabo del nivel de vida regional .

Además, no creemos que se suprima el régimen de excepción en este Estado, ya que en estos momentos el movimiento de las cuotas globales de importación asignadas a la Zona Libre, han tenido un incremento de 160.8% pasando de 25.5 en 1987 a 66.5 millones de dólares en 1989.

4.5 ZONA LIBRE DEL ESTADO DE CHIAPAS.

Esta Zona Libre abarca la franja fronteriza de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del sur del país, colindante con Guatemala, en el tramo comprendido entre el municipio de Unión Juárez y la desembocadura del río Suchiate en el Océano Pacífico, dentro de la que se encuentra ubicada la ciudad de Tapachula, en el Estado de Chiapas, con los límites que geográficamente le corresponden a dicha región. Tiene un régimen de comercio exterior semejante al de las otras zonas libres del país.

En el marco de la política de desarrollo, es preocupación del Gobierno Federal instrumentar las medidas económicas que intensifiquen el intercambio con el exterior en aquellas regiones que tienen un importante potencial económico -caso concreto el de Chiapas-, para encauzar su producción a mercados internacionales, toda vez que los países vecinos de Centroamérica se constituyen en promisorios mercados.

Con la implantación de la Zona Libre en esta entidad se espera que las afluencias migratorias sean mayores y mejorar el aspecto demográfico de la misma.

No obstante que la población chiapaneca se ha mantenido un poco al margen de las actividades industriales, debido a su raigambre agrícola y que hace que su economía descansa principalmente en este renglón, es de estimarse que las perspectivas de industrialización se vean altamente favorecidas con las medidas económicas auspiciadas tanto por el gobierno local como por el federal, que traerán como consecuencia mejores niveles de vida de los pobladores de esta porción geográfica.

Cabe hacer notar que esta Zona Libre se creó por Decreto Presidencial el 22 de agosto de 1989 y termina su vigencia hasta el 31 de agosto de 1995.

Ya hemos visto las superficies territoriales del país que han recibido el tratamiento de Zona Libre. Resulta que en el tiempo de realización de la presente tesis, Salina Cruz, ubicado en el Estado de Oaxaca, se convierte en el quinto puerto declarado bajo este régimen, lo que viene a corroborar la preocupación del Gobierno Federal por mejorar los niveles de vida de las poblaciones alejadas del centro del país, al incentivar las actividades comerciales e industriales pues juegan un papel importante en el logro de lo anterior, al generar fuentes de empleo.

La industria requiere en estos momentos de infraestructura y condiciones necesarias para su impulso y desarrollo. En la región del Istmo de Tehuantepec se vienen desarrollando acciones encaminadas a consolidar su actividad económica; entre ellas destaca precisamente, la declaración de la Zona Libre de Salina Cruz.

LA ZONA LIBRE DE SALINA CRUZ, OAXACA.

Esta Zona Libre se ubica en el municipio de Salina Cruz, en el Estado de Oaxaca, con los límites geográficos correspondientes a dicho municipio.

El municipio de Salina Cruz está situado en el litoral del Golfo de Tehuantepec, a 247 kilómetros de la ciudad capital. Su población se dedica principalmente a las tareas agropecuarias, pesqueras, manufactureras y comerciales.

Esta Zona Libre fué creada por Decreto Presidencial publicado el 16 de noviembre de 1990 en el D.O. de la Federación y tendrá vigencia hasta el 31 de agosto de 1995.

Entre las políticas para el fortalecimiento del comercio exterior de la Zona Libre de Salina Cruz, Oaxaca, está la de importación de mercancías con franquicia o reducción de aranceles para las fracciones gravadas en la zona de excepción.

De las 11,845 fracciones arancelarias que integran la Tarifa de Importación, 9,012 de ellas no están sujetas al pago de arancel en la Zona Libre. Para las 2,833 fracciones que constituyen la diferencia, se podrán efectuar importaciones con las facilidades establecidas en el "Decreto de Abasto de Productos" publicado el 31 de octubre de 1989, como sigue:

Fracciones para las que se otorgará franquicia	618
Fracciones con pago de un arancel de sólo el 5%	<u>2,215</u>
Suma	2,833

Por nuestra parte, esperamos que esta naciente Zona Libre fructifique los beneficios que se estiman con su implantación, en beneficio del país y de la región en particular, debiéndose optimizar la infraestructura existente reforzándola con instalaciones modernas y competitivas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE CAPITULO

Gobierno del Estado de Baja California. Monografía de Baja California. México, Secretaría de Desarrollo Económico, 1990.

Gobierno del Estado de Oaxaca. Monografía del Estado de Oaxaca. México, Secretaría de Desarrollo Económico y Social, 1990.

Gobierno del Estado de Quintana Roo. Síntesis Monográfica de Quintana Roo. México, s.n. 1990.

Los Municipios de Chiapas. Enciclopedia de los Municipios de México. México, Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Chiapas, 1988.

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

PRIMERA.- En la parte correspondiente a los antecedentes históricos de las Zonas Libres, surge en la etapa Independiente de México, el precedente básico de las mismas, con el Decreto Presidencial de 4 de abril de 1849, que contenía disposiciones favorables a la economía de las poblaciones fronterizas.

En este periodo se motivó el tráfico comercial de mercancías en los lugares en que se implantó el régimen de Zona Libre, se activó la economía y por ende el desenvolvimiento industrial; al mismo tiempo, se otorgaron facilidades administrativas, fiscales y aduaneras.

SEGUNDA.- Respecto a la etapa Revolucionaria se presentó un aumento considerable de la población en las regiones fronterizas, originado principalmente por un gran movimiento internacional de tráfico de mercancías, lo que evitó el estancamiento de la vida comercial.

TERCERA. - Considero que una Zona Libre se puede definir de la manera siguiente: constituye un modo de incentivar el comercio y la industria, estableciéndose franquicias aduaneras en función de un territorio, atendiendo a lo preceptuado en los ordenamientos legales respecto de las mercancías de comercio exterior, persiguiendo ésta liberación tributaria, mayor eficiencia en las relaciones de tipo comercial, al mismo tiempo que propician el desarrollo integral de la región favorecida con ese régimen, tendiendo a una integración económica nacional.

CUARTA. - La naturaleza jurídica de la Zona Libre se deriva del artículo 115 fracción IV de la Ley Aduanera, el cual concede facultades al Poder Ejecutivo Federal para establecer o suprimir Zonas Libres y Desarrollos Portuarios, además de señalar sus límites, lo que lo constituye como la máxima autoridad en esta materia.

QUINTA - Los motivos inherentes al nacimiento de las Zonas Libres en México, fueron en principio, la necesidad de poblar a las regiones geográficas de nuestro territorio nacional, alejadas de los centros de producción y distribución de mercancías y que registraban atraso económico y social, así como falta de vías de comunicación entre la zona y el resto del país.

SEXTA.- El Derecho Aduanero nos brinda el marco jurídico de las Zonas Libres; de él se vale el Estado para controlar la actividad comercial que trasciende nuestras fronteras, es decir, regula las operaciones de comercio exterior consistentes en la importación y exportación de mercancías, a través de un ente administrativo que es la Aduana.

SEPTIMA.- La actividad comercial internacional genera necesariamente una contribución. De esta manera, a través de la imposición de los impuestos de Aduana se regula y protege la economía nacional.

OCTAVA.- El propósito fundamental de éstos impuestos aduaneros -que en el ámbito internacional se les conoce como derechos aduaneros-, es el de tener una función fiscal, pues nos permite tener divisas, sumado al fin económico y social que persiguen éstas contribuciones, como es el de cubrir el gasto público.

NOVENA.- El régimen fiscal-aduanal de Zona Libre, se constituye como promotor del comercio exterior, al otorgar facilidades administrativas a los regímenes de importación y exportación.

DECIMA - Los regimenes aduanales, se someten a una serie de diligencias establecidas en cada una de las aduanas. A este conjunto de trámites se le denomina despacho aduanal, que es un acto muy importante pues a través de él se determina y comprueba el régimen aduanero a que se someten las mercancías, así como su clasificación arancelaria que nos sirve para calcular el monto de los impuestos que se deben pagar por concepto de comercio exterior.

DECIMA PRIMERA - Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana un documento denominado pedimento, que debe contener los datos referentes al régimen aduanero al que se pretendan destinar; los necesarios para la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior, así como los que en su caso, establezca el régimen de control de cambios.

DECIMA SEGUNDA - El establecimiento de Zonas Libres en nuestro país debe tener el doble efecto de incrementar los niveles de vida y de transformar la estructura social. Una vez logrado lo anterior, el régimen de Zona Libre debe desaparecer, previa comprobación de que el atraso social, industrial y económico, ha sido plenamente abatido en los

lugares donde se ha implementado este régimen fiscal aduanero; de ahí que se comprenda el porqué de su vigencia temporal, lo que dá lugar a que continuamente se este prorrogando la fecha de aplicación de este régimen, hasta estar ciertos de que se ha logrado el desarrollo previsto.

DECIMA TERCERA.- Las Zonas Libres tienen un régimen fiscal aduanero especial. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como autoridades intervinientes en dicho régimen, deben ejercer una vigilancia estricta de la importación de mercancías y del cumplimiento de los fines para los cuales se autoriza su introducción a territorio nacional sin el pago de los impuestos.

DECIMA CUARTA.- De esta manera, apoyándonos en una perspectiva fiscal-aduanera-administrativa, las autoridades que regulan las actividades de las Zonas Libres son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se encarga de dirigir los servicios aduanales y de inspección, y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que tiene la encomienda de vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios. Ambas secretarías forman parte de la composición administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

DECIMA QUINTA.- De la actividad conjunta desarrollada por las autoridades anteriormente señaladas, emanan disposiciones legales aduaneras importantes, algunas con connotaciones económicas, como son las arancelarias, y que se constituyen como las fuentes jurídicas de las Zonas Libres.

DECIMA SEXTA.- Es imprescindible que no se dejen de lado las inversiones en las Zonas Libres del país, para que la planta productiva e industrial se vea incrementada. De esta manera, es posible generar más empleo y mejorar al mismo tiempo las condiciones de vida de los habitantes de las regiones favorecidas con el régimen de Zona Libre.

DECIMA SEPTIMA.- Al mismo tiempo, se deben otorgar más estímulos fiscales en las Zonas Libres, con el propósito de que los industriales concurren de manera más participativa y así evitar se constituyan esas zonas como una panacea al comercio suntuario, puramente circunscrito al consumo

DECIMA OCTAVA.- Es así como las Zonas Libres se deben consolidar como regiones de intenso tráfico comercial, que al mismo tiempo implemente una verdadera infraestructura para el desarrollo industrial y comercial.

DECIMA NOVENA.- En consecuencia, probadas las relaciones que existen entre la institución de Zona Libre y el desarrollo del país, afirmamos que la hipótesis principal de esta tesis está demostrada y que puede ser expresada en el postulado de que la Zona Libre es para la Nación un instrumento estratégico para lograr ese desarrollo e integración económica anhelada, que nos conduce al progreso de México.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Acosta, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1986.

Alvarez, Miguel. Financiamiento al Comercio Exterior de México. México, El Colegio de México, 1985.

Carvajal, Máximo. Derecho Aduanero. México, Ed. Porrúa, 1988.

Carvajal, Máximo. Las Aduanas en México. México, Facultad de Derecho, U.N.A.M., 1967.

Castellanos, Alicia. Ciudad Juárez: La Vida Fronteriza. México, Ediciones Nuestro Tiempo, 1980.

De la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1986.

Duarte, Cuitláhuac. La Zona Libre en México, un Estudio Jurídico sobre su Desarrollo. México, Facultad de Derecho, U.N.A.M., 1986.

Fernández, Raúl. La Frontera México-E.U., Estudio Socio-Económico. México, Ediciones Terranova, 1980.

Fernández, Pedro. Introducción al Estudio del Derecho. México, Ed. Porrúa, 1984.

García, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Ed. Porrúa, 1984.

García, Víctor y otros. Análisis de Algunos Problemas Fronterizos y Bilaterales entre México y E.U. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1982.

Hansen, Roger. La Política del Desarrollo Económico. México, Ed. Siglo XXI, 1983.

Irigoyen, Ulises. El Problema Económico de las Fronteras Mexicanas. México: s.n., 1935.

Madrid, Miguel de la. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988. México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1984.

Malpica, Luis. ¿Qué es el Gatt?. México, Ed. Grijalbo, 1979.

Moreno, Javier. Prontuario de Disposiciones de Promoción Económica y de Estímulos Fiscales. México, Ed. Trillas, 1980.

Ovilla, Manuel. Derecho Aduanero. México, Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1978.

Palacios, Manuel. El Derecho Económico en México. México, Ed. Porrúa, 1988.

Querol, Vicente. El Arancel Aduanero: Mecanismo de Política Comercial. Publicaciones Administrativas y Contables, 1985.

Ramírez, Jesús. La Frontera México-E. U. México, Cuadernos de la U.A.B .C., 1985.

Ricalde, Lucía. El Régimen Aduanal de Zonas y Perímetros Libres como Promotores de Desarrollo. México, Facultad de Economía, U.N.A.M., 1964

Tamayo, Jesús. Zonas Fronterizadas: México-E.U. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

OTRAS FUENTES

Banco Nacional de Comercio Exterior. Medio Siglo de Financiamiento y Promoción del Comercio Exterior. México, El Colegio de México, 1987.

Baja California Sur. Datos Básicos 1987-1988.

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos V y VII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Ed. Porrúa, 1985.

Gobierno del Estado de Baja California. Monografía de Baja California. México, Secretaría de Desarrollo Económico, 1990.

Gobierno del Estado de Oaxaca. Monografía del Estado de Oaxaca. México, Secretaría de Desarrollo Económico y Social, 1990.

Gobierno del Estado de Quintana Roo. Síntesis Monográfica de Quintana Roo. México, s.n., 1990.

Los Municipios de Chiapas. Enciclopedia de los Municipios de México. México, Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Chiapas, 1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

Presidencia de la República. Manual de Organización del Gobierno Federal. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982.

Revista de Comercio Exterior. Políticas para Promover las Exportaciones. México, S.H. y C.P., 1989.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución General de la República.

Código Fiscal de la Federación.

Diarios Oficiales de la Federación.

Ley Aduanera y su Reglamento.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.