



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO
DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR

**“TERRITORIOS ADUANEROS PARA EL DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL”**

Tesis que para optar por el grado de:
Doctor en Derecho

PRESENTA:
ALONDRA BERENICE DOMÍNGUEZ LUGO

Tutor Principal
Dr. Máximo Carvajal Contreras, Facultad de Derecho UNAM

Miembros del Comité Tutor
Dr. José Manuel Vargas Menchaca, Facultad de Derecho UNAM
Dra. Laura Juárez González, El Colegio de México

Ciudad Universitaria, CD. MX., marzo, 2023.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Pág.
Índice	1
Siglas y Acrónimos	5
Introducción	9
I. Definición, Características y Sujetos que pueden operar en los Territorios Aduaneros para el desarrollo económico y social	
1. Características de territorios aduaneros para el desarrollo económico y social	15
A. Facilidades Financieras	16
B. Estímulos Fiscales	17
C. Ubicación geográfica	18
D. Régimen aduanero especial	20
E. Destinos de las mercancías	21
2. Definición de territorios aduaneros para el desarrollo económico y social	21
A. Zona Franca	21
B. Puertos Libres	28
C. Desarrollos Portuarios	29
D. Perímetros Libres	30
E. Recintos Portuarios	30
F. Territorios Enclave	33
G. Territorios Exclave	34
H. Zona Libre	36
I. Región Fronteriza	37
J. Franja Fronteriza	38
K. Zonas Económicas Especiales	48
L. CIIT	53
3. Sujetos que pueden operar en los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social	55
A. Ente regulador	56
a. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec	56
4. Tipos de zonas francas en América Latina	57
A. Zonas francas de exportación	58
a. Diversificación industrial	58
b. Dependientes de las maquilas	60
c. Servicios logísticos	61

B. Zonas francas de sustitución de importaciones	62
C. Zonas francas mixtas	62
a. Permanentes	63
b. Especiales o uniempresariales	64
c. Transitorias	65
II. Evolución de los Territorios Aduaneros para el desarrollo económico y social.	
1. Evolución Internacional	68
A. Zonas Económicas Especiales en la República Popular China	70
B. Características de las ZEE de Xiamen, Shantou, Zhunhai y Hainan	73
C. Zona Económica Especial de Shenzhen	74
2. Zonas Francas en América	79
A. Uruguay	79
B. Colombia	80
C. Panamá	81
a. Zona Libre de Colón	83
b. Zona Franca Panamá-Pacífico	85
c. Zona Franca Ciudad del Saber	87
D. Zona Libre de Brasil	88
a. Zona Franca de Manaus	89
3. Evolución Nacional.	90
A. Zonas Libres	92
B. Desarrollos Portuarios	97
C. Perímetros Libres	97
D. Región Fronteriza	99
E. Franja Fronteriza	103
F. Decreto de Estímulos Fiscales para la Región Fronteriza Norte de 2018	109
G. Ley de Puertos Libres Mexicanos, 1946	112
a. Ley de Puertos	113
H. Zonas Económicas Especiales	114
I. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec ¹	117
III. Reglas Generales de los Zonas Económicas Especiales en la República Popular China y Puertos Libres y Zonas Francas en Colombia.	
1. Escenario Internacional	133
A. República Popular China	134
a. Zonas Económicas Especiales	135
b. Legislación para una política de puertas abiertas	135

c. Procedimiento para establecer una empresa en la ZEE en Shenzhen	138
d. Autoridades de las Zonas Económicas Especiales	141
e. Incentivos	141
1. Tributarios	141
2. Financieros	142
3. Aduaneros	142
4. Logísticos	142
f. Fiscalidad de las empresas	145
g. Derechos Laborales	146
h. Derechos de Propiedad	147
2. Colombia	150
A. Puertos Libres	150
a. Autoridades aduaneras, fiscales y comerciales del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	152
b. Usuarios del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	154
c. Régimen Aduanero del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	157
B. Zonas Francas	158
a. Autoridades aduaneras, fiscales y comerciales en Zonas Francas	160
1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	161
2. Comisión Intersectorial de Zonas Francas	162
3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	163
b. Clases de zonas francas	165
c. Usuarios de Zonas Francas	165
1. Usuario Operador	166
1.1 Requisitos del usuario operador	166
1.2 Funciones del usuario operador	167
1.3 Obligaciones del usuario operador	168
2. Usuario Industrial de bienes	169
3. Usuario industrial de servicios	169
4. Usuario comercial	170
d. Procedimiento y trámite para la declaratoria de zona franca	170
e. Requisitos generales para la declaratoria de zona franca	170
f. Declaratoria de Zona Franca	171
g. Régimen aduanero de las Zonas Francas	172
1. Introducción de mercancías extranjeras a las	

zonas francas	172
2. Introducción de mercancías provenientes del resto del territorio colombiano a las zonas francas	173
3. Extracción de mercancías de zonas francas al resto del mundo	174
4. Extracción de mercancías de zonas francas al territorio colombiano	176
h. Beneficios de las Zonas Francas	176
IV. Implementación de los Territorios Aduaneros para el desarrollo económico y social.	
A. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec	184
B. Facultades del organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec	187
C. Decreto de estímulos fiscales de la Región Fronteriza Sur	203
D. Decreto de la Zona Libre de Chetumal	206
E. Zonas Económicas Especiales: Estudios de Casos en el Sureste mexicano	217
a. Zona Económica Especial de Coatzacoalcos	218
b. Zona Económica Especial Salina Cruz	220
c. Estímulos fiscales y aduaneros otorgados a las ZEE de Coatzacoalcos y Salina Cruz	222
d. Régimen aduanero de las ZEE de Coatzacoalcos y Salina Cruz	225
F. Análisis económico y social de la sustitución de la figura Zonas Económicas Especiales casos Coatzacoalcos Salina Cruz, por los proyectos regionales de la actual Administración	228
a. Agencia Nacional de Aduanas de México	257
Conclusiones	275
Mesografía	280
Anexos	322
Anexo I	323
Anexo II	326
Anexo III	329

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

SIGLAS	SIGNIFICADO
AAEPP	Agencia del Área Económica Especial Panamá Pacífico
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AFDZEE	Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales
AGA	Administración General de Aduanas
ALTEX	Altamente Exportadoras
ANAM	Agencia Nacional de Aduanas de México
API	Administración Portuaria Integral
ASIPONA	Administración del Sistema Portuario Nacional
ASMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
AVC	Aviso de Cruce
AZFA	Asociación de Zonas Francas de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-RD	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana
CESNAV	Centro de Estudios Superiores Navales
CAAAREM	Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana
<i>CBP</i>	(siglas en inglés) Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFF	Código Fiscal de la Federación
CGPMM	Coordinación General de Puertos y Marina Mercante
<i>CIF</i>	<i>Cost, Insurance and Freight</i>
CIIT	Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec
CIZF	Comisión Intersectorial de Zonas Francas
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONCANACO/ SERVYTUR	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicio y Turismo
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DODA	Documento de Operación de Despacho Aduanero
IMMEX	Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
DTA	Derecho de Trámite Aduanero
DGFCCE	Dirección General de Facilitación Comercial y de Comercio Exterior
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECEX	Empresas de Comercio Exterior
FIDELO	Fideicomiso para el Desarrollo de Oaxaca
FIT	Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec
<i>FOB</i>	(siglas en inglés) <i>Free on Board</i>
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
<i>GATT</i>	(siglas en inglés) General Agreement on Tariffs and Trade
IEPS	Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios
INDEX	Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación
IGI	Impuesto General de Importación
IGE	Impuesto General de Exportación
INAI	Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos personales
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
<i>INCOTERMS</i>	(siglas en inglés) <i>International Commercial Terms</i>
INECOL	Instituto de Ecología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCE	Ley de Comercio Exterior
LFEA	Ley de Firma Electrónica Avanzada
LFZEE	Ley Federal de Zonas Económicas Especiales
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MAQUILA	Programa para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MIR	Manifestación de Impacto Regulatorio

MDIC	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior
MOF	(siglas en inglés) Ministerio de Finanzas
NIT	Número de Identificación Tributaria
STA	(siglas en inglés)-Oficina de Administración de Impuestos
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
OEA	Operador Económico Autorizado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUAA/FAO	(siglas en inglés FAO) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
PDB	Polos de Desarrollo para el Bienestar
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PITEX	Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PLP	Parque Logístico Panamá
RCFF	Reglamento del Código Fiscal de la Federación
RCGMCE	Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior
REFE	Recinto Fiscalizado Estratégico
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RGCE	Reglas Generales de Comercio Exterior
RISAT	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
RMF	Resolución Miscelánea Fiscal
RRNA	Regulaciones y Restricciones No Arancelarias
RUT	Registro Único Tributario
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SAFE	(siglas en inglés)- Marco de Estándares para facilitar el Comercio
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SICT	Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SFP	Secretaría de la Función Pública
SGG	Servicios de Gobierno de Guandong
SEMAR	Secretaría de Marina
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SMEC	Servicios de ingeniería de México S.A. de C.V

TEC	Terminal Especializada de Contenedores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
USTR	(siglas en inglés) Representación Comercial de Estados Unidos de América
UTSV	Universidad Tecnológica del Sureste de Veracruz
VUCEM	Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUMPA	Ventanilla Única Marítima de Panamá
ZDTE	Zonas de Desarrollo Tecnológico-Económico
ZEE	Zonas Económicas Especiales
ZEEX	Zona Económica de Exportación
ZFM	Zona Franca de Manaus
ZFP	Zona Franca Permanente
ZPE	Zonas de Procesamiento de Exportaciones

INTRODUCCIÓN

El Derecho Aduanero está compuesto por un sistema normativo que reglamenta las diversas operaciones y usuarios de comercio exterior; lo cual proporciona certeza jurídica a dichos ejecutantes y procedimientos, en ese sentido, dentro de las funciones de la citada rama del Derecho está: regular la entrada y salida de mercancías en sus diferentes regímenes al o del territorio aduanero; reglamentar el papel que desempeña cada uno de los actores del comercio exterior –ente regulador, importador, exportador, propietarios, poseedores, tenedores, consignatarios, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales, o cualesquiera personas que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías– en las diferentes actividades aduaneras.

Abordando específicamente el caso de México, el ámbito espacial del Derecho Aduanero está conformado por el propio territorio del Estado; además, para efectos fiscales está compuesto de conformidad con los artículos 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 8 del Código Fiscal de la Federación;¹ esto implica el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial. Sobre este punto es importante comentar que la Ley Aduanera de nuestro país hace referencia al término “territorio nacional” más no al territorio aduanero.

En la esfera internacional el término “territorio aduanero” es citado por diversos autores y ordenamientos, los cuales definen al mismo como aquella región delimitada por fronteras aduaneras donde es aplicable un sistema aduanero y tributario especial, además de caracterizarse por notorias diferencias con respecto al resto de la región.

Ahora bien, dentro de los territorios aduaneros que fomentan el desarrollo económico y social, y para fines de esta investigación, se encuentran: Zonas Francas o Interiores, Puertos Libres, Desarrollos Portuarios, Perímetros Libres, Zonas Libres, Franja Fronteriza, Región Fronteriza, Territorios enclave, Territorios exclave y Zonas

¹ De conformidad con el párrafo primero del artículo 1 de la Ley Aduanera, el Código Fiscal de la Federación es de aplicación supletoria a la Ley Aduanera. Véase artículo 1 de la Ley Aduanera, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 27 de agosto de 2022.

Económicas Especiales (en adelante ZEE). Dichas figuras han buscado fomentar el desarrollo económico y social de diversas naciones mediante la inversión nacional y extranjera, apoyando el comercio exterior, creando empleos y, por consiguiente, fomentando un verdadero crecimiento de los países.

En nuestro caso, México presenta un claro contraste en cuanto a desarrollo económico y social el cual se ve claramente reflejado en el incremento económico de la zona Norte con respecto a la escasez del mismo en el Sureste mexicano.

Sin duda, el crecimiento del Norte se debe a su cercanía con Estados Unidos, así como a la firma –en una primera etapa– del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante TLCAN), ahora Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (en adelante T-MEC); aunado todo ello a los diversos incentivos fiscales-aduaneros creados por el Gobierno Federal para apoyar la citada región.

Por su parte, la zona Sureste de nuestro país presenta un limitado desarrollo económico, lo cual ha redundado en altos niveles de aislamiento, marginación y pobreza comparados con el resto del país. Consecuencia de ello son los rezagos, contrastes sociales, una infraestructura física y de educación escolar casi nulas y en algunas ocasiones incertidumbre económica, resultando sorprendente en una zona con innumerables recursos naturales y humanos. Todo esto ha traído consigo un muy deficiente y desalentador establecimiento y crecimiento de empresas tanto nacionales como extranjeras en la región.

En ese contexto, una de las últimas figuras creadas por la anterior administración, 2012-2018, para apoyar el desarrollo económico y social de México, en específico de la zona Sureste, fueron las ZEE. El establecimiento de éstas obedece a la necesidad de crear empleos bien remunerados, estimular la inversión nacional y extranjera, promover el desarrollo y la competitividad nacional, impulsar y diversificar las exportaciones, incrementar la productividad y mejorar el bienestar de la población.

Sin embargo, las ZEE fueron uno de los proyectos abandonados por el gobierno actual (2018-2024), tan es así que el 19 de noviembre de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) el Decreto por el que se abrogan los diversos de Declaratorias de las ZEE de Puerto Chiapas, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-La Unión, Progreso, Salina Cruz, Campeche y Tabasco, publicados el 29 de septiembre, 19 de diciembre de 2017 y 18 de abril de 2018, respectivamente.

Esto fue considerado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, en cuyo apartado de Economía únicamente se contempló la creación de proyectos regionales,

tales como: el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, el cual tiene dentro de sus objetivos: aprovechar la ubicación geográfica, los recursos naturales y los humanos, a fin de competir con mercados internacionales –mismo propósito de la ZEE Salina Cruz/Coatzacoalcos.

En ese tenor, a lo largo de la gestión del Gobierno actual (2018-2024) se han creado diversos instrumentos como el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (en adelante CIIT), el Decreto de estímulos fiscales Región Fronteriza Norte, el Decreto de estímulos fiscales Región Fronteriza Sur y el Decreto de la zona libre de Chetumal, los cuales además tienen entre sus propósitos: frenar el fenómeno migratorio a través de la institución de más y mejores empleos; programas sectoriales y obras de infraestructura; todo ello propiciado por el fortalecimiento del comercio internacional, incentivado por el aumento de inversión y por la productividad en las regiones fronterizas.

De lo anterior se desprende que el proyecto de ZEE y de los diversos planes creados por la actual administración no sólo tienen en común la ubicación geográfica, sino también el desarrollo económico y social de la zona Sureste de México. Por tanto, es de suma importancia impulsar el verdadero crecimiento de la multicitada región, otorgando a sus habitantes el acceso a derechos sociales consistentes en: servicios de salud, vivienda, educación e internet, para lo cual el Gobierno Federal debe crear y desarrollar instrumentos que permitan captar y mantener la inversión extranjera y nacional, ya que sólo mediante dichas herramientas podrá alcanzar sus objetivos.

A lo largo de la presente investigación se pretende demostrar el desarrollo económico y social que a través de los Territorios Aduaneros han tenido y tienen naciones como República Popular China, Colombia y Panamá entre otras; por tanto, considero que si México adopta dichas herramientas contextualizadas a su entorno económico y social, satisfaciendo las necesidades de la población (tal como se plantea en la propuesta de la presente investigación, puede llegar a tener un verdadero crecimiento económico y social la región Sureste de México, zona en la cual se pretenden establecer dichas figuras.

En este sentido, para el estudio de nuestro tema, en el capítulo primero se utiliza el método analítico toda vez que se exponen las definiciones, características y usuarios de los Territorios Aduaneros. Se estudian las diversas descripciones y características que algunas naciones han proporcionado a dichas herramientas. Sin duda, esto constituye una de las principales atracciones para la inversión nacional y extranjera, pues son receptoras de privilegios financieros con los cuales se les conceden créditos especiales a las empresas establecidas en la zona; además se

otorga un atractivo paquete de incentivos fiscales al reducir considerablemente o nulificar la carga tributaria a aquellas; asimismo, se les confieren facilidades en materia aduanera –régimen aduanero especial–. Lo anterior, para el caso de México tiene el objetivo de adoptar la forma en que diversos países han creado y operado dichas figuras.

En el capítulo segundo se estudia la evolución internacional y nacional de los citados instrumentos a lo largo de los años, desde las primeras zonas francas establecidas a nivel mundial hasta como son en la actualidad. Se analiza también el crecimiento que éstas han tenido; por ejemplo, de pasar de ofrecer solamente almacenamiento de mercancías a transformarse en centros de desarrollo de tecnología. Todo ello les ha permitido convertirse en una pieza clave de la cadena de suministro y, por ende, una parte fundamental en el comercio exterior a nivel mundial. En concreto, este capítulo permite conocer las ventajas y desventajas que los Territorios Aduaneros han otorgado a lo largo de los años, a las naciones que los han implementado.

Para el capítulo tercero se utiliza el método empírico-descriptivo que permite acercarnos a las experiencias reales y representativas de algunas figuras como son las ZEE en la República Popular China; así como las Zonas Francas y Puertos Libres en Colombia. Se estudia la evolución y aporte económico y social que ha tenido la Zona Económica Especial de Shenzhen, los beneficios que dicha región ha otorgado al gigante asiático con el hecho de aprovechar al máximo una de las principales características de esas zonas: su ubicación geográfica, pues su cercanía a Hong Kong ha sido pieza clave para el desarrollo de la región. También se analiza la extensa reglamentación de Colombia en Zonas Francas y los beneficios que han traído consigo para la nación. Se observará que los casos de estudio expuestos han necesitado un periodo de por lo menos 15 años para su implementación, establecimiento y desarrollo.

Por último, en el capítulo cuarto se usa el método hipotético-deductivo a través de la recolección y evaluación de datos en los estados de Veracruz y Oaxaca, en los cuales existió la declaratoria para el establecimiento de la ZEE. Aquí se presentan las cifras de población, nivel de acceso a la salud, vivienda, pobreza, escolaridad e índices delictivos de dichos estados, lo cual permite tanto conocer las carencias como realizar una propuesta que impulse un verdadero desarrollo para los habitantes de la región Sureste de México.

Es importante comentar, la mayoría de la información que da resultado a esta investigación se obtuvo de bibliografía, hemerografía, y en línea, que en gran parte no es nacional, en cuanto a cifras, fue realmente limitada la proporcionada por las instancias correspondientes que pese a ser especializadas no cuentan con datos

recientes ni clasificados (en parte debido a la pandemia del COVID-19). Los datos duros que se pudo obtener son generales, lo que hace evidente la gran laguna que existe para tener acceso a información clasificada y las abismales limitantes que dificultan contrarrestar este problema social.

CAPÍTULO I

DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y SUJETOS QUE PUEDEN OPERAR EN LOS TERRITORIOS ADUANEROS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.

Diversos países desarrollados y no desarrollados con el objetivo de atraer inversión extranjera, generar fuentes de empleo y promover el comercio exterior, han utilizado la figura de territorios aduaneros, conocidos también como regímenes especiales, para el desarrollo económico y social. Se rigen por sus propias reglas, las cuales son distintas de las aplicadas a las mercancías internadas en el resto del país. Estos territorios aduaneros para el desarrollo económico y social pueden adquirir la forma de: zonas francas o interiores, puertos libres, desarrollos portuarios, perímetros libres, recintos portuarios, territorios enclave, territorios exclave, zonas libres, franja fronteriza, región fronteriza, zonas económicas especiales (en adelante ZEE) e Istmo de Tehuantepec.

En ese contexto el doctor Ricardo Basaldúa plantea que los territorios aduaneros son: “el territorio delimitado por las fronteras aduaneras dentro del cual resulta de aplicación un único sistema tributario aduanero (derechos de importación y de exportación) y de prohibición a la introducción y a la salida de las mercancías”.²

Con base en lo anterior se considera que un territorio aduanero es el delimitado por ciertas condiciones geográficas y en el que se aplica un solo sistema tributario/aduanero; por tanto, la mercancía que se encuentra en dicho territorio está sujeta a la legislación aduanera implantada en el mismo.

Por su parte, el Convenio de Kyoto³ también define al territorio aduanero como aquel en el que es aplicable la legislación aduanera de la parte contratante,

² BASALDÚA, Ricardo Xavier, *Derecho aduanero*, Abeledo-Perrot, Argentina, 1992, p. 49.

³ La Organización Mundial de Aduanas (en adelante OMA) elaboró un Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros cuya negociación terminó en 1973 dando origen al Convenio de Kyoto, el cual entró en vigor en 1974. Derivado de la rápida evolución del comercio internacional la OMA, en 1995, vio la necesidad de actualizar las disposiciones contenidas en el citado instrumento con objeto de incorporar prácticas y técnicas aduaneras más modernas en ese tenor; ello dio origen, en junio de 1999, a la versión revisada del Convenio de Kyoto, la cual entró en vigor en 2006. Cabe señalar que la citada glosa no sólo abarca regímenes aduaneros sino también control aduanero y aplicación de tecnologías de la información, entre otros. Por lo anterior es que el Convenio de Kyoto se constituyó en una de las principales herramientas de comercio exterior, dado que establece las bases para facilitar el tráfico aduanero armonizando y simplificando sus procedimientos y prácticas.

entendiéndose como legislación aduanera el sistema de leyes, reglamentos, misceláneas, empleados en las operaciones de comercio exterior.⁴ Además de hacer la distinción sobre el tratamiento especial de las zonas francas.

Con base en lo anterior es evidente que la figura de territorios aduaneros para el desarrollo económico y social ha sido de gran ayuda para diversos países sin importar el tipo de economía que posean, toda vez que dicha herramienta se ha utilizado para atraer inversión nacional y extranjera, generar más y mejores fuentes de empleo y apoyar al comercio exterior, ya que ofrece a los particulares un atractivo paquete de incentivos fiscales, aduaneros y financieros; así como una reducción significativa de tiempos y costos, toda vez que están situados en condiciones geográficas estratégicas, lo cual les otorga más beneficios a los usuarios.

Otros objetivos de este instrumento son atender necesidades específicas de cada país; atraer inversión tanto extranjera como nacional; generar más y mejores fuentes de empleo; expandir las exportaciones de determinados sectores, y promover el desarrollo industrial y económico de determinadas regiones, entre otros.

Los territorios aduaneros no sólo han fomentado, en algunos casos, el comercio exterior de los países, sino también han ayudado significativamente a la economía en diversas naciones; por ejemplo en Costa Rica generan más de 8% del empleo total del sector privado, lo cual permite tener tasas bajas de desempleo en el resto del país.⁵

En virtud de lo anterior, en el presente capítulo se analizan las características, definiciones y sujetos involucrados, de los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social; así como los distintos tipos de zonas francas que existen en América Latina. Posteriormente se estudia la evolución nacional e internacional; así como las reglas de operación e implementación de las figuras citadas.

1. Características de los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social

Antes de abordar las definiciones de los instrumentos es menester conocer sus características generales. Éstos se distinguen por brindar facilidades financieras otorgando a las empresas beneficios crediticios. Asimismo poseen particularidades

⁴ Texto del Convenio de Kyoto Revisado, *World Customs Organization*, disponible en: http://www.coomd.org/en/topics/-facilitati-on/i-nstru-ment-a-nd-tools/conventions/pdfrevised_kyotoconv/kyotonew/kyotonew_es.aspx, consultado el 9 de junio de 2019.

⁵ Asociación de Zonas Francas de las Américas, disponible en: https://procomer.com/es/soy/zonas_francas_costa_rica, consultada el 2 de septiembre de 2019.

únicas derivadas de su ubicación geográfica, lo cual otorga rentabilidad adicional entre las industrias, además de un paquete de estímulos fiscales que resulta bastante atractivo para los particulares.

En ese sentido, las principales características de estas figuras son:

- A. Facilidades Financieras,
- B. Estímulos Fiscales,
- C. Ubicación Geográfica,
- D. Régimen Aduanero especial,
- E. Destinos de las mercancías.

A continuación se explicará cada una de ellas.

A. Facilidades Financieras

Con estas facilidades los particulares obtienen líneas de crédito a tasas preferenciales para prefinanciar y financiar exportaciones.⁶

Es decir, con los territorios aduaneros los particulares consiguen créditos blandos sujetos, o no, a la compra de bienes nacionales para la financiación del activo fijo de las empresas industriales.⁷ Estos créditos blandos se caracterizan por tener tasas de interés muy bajas y amplios plazos para pago; casi siempre son otorgados por entidades de carácter público y al conceder este tipo de créditos no tienen el propósito de obtener lucro alguno, sino de brindar condiciones favorables para financiar situaciones específicas.

Ejemplo de ello es que las empresas establecidas en determinada región gocen de beneficios financieros, otorgados por organismos de carácter público, con el propósito de fomentar el establecimiento de industrias (pequeñas, medianas y grandes) en esos lugares.

Por lo general, los incentivos crediticios están condicionados a la realización de determinadas actividades; por ejemplo, en países como Colombia existe financiamiento para las empresas establecidas en zonas francas, siempre y cuando destinen dicho crédito a activos fijos; lo cual permite a los usuarios obtener créditos inclusive en dólares.⁸

⁶ TREJO VARGAS, Pedro, Aduanas. Régimen Jurídico y Facilitación, Porrúa, México, 2008, p. 348.

⁷ *Ídem.*

⁸ Véase Legixcomex, Régimen de incentivos de zonas francas disponible en: http://www.legixcomex.com/Documentos/INCENTIVOS_ZONASF, consultada el 25 de septiembre 2019.

B. Estímulos Fiscales

Por estímulo fiscal se entiende la liberación otorgada por el sujeto activo –en este caso el Estado– al sujeto pasivo –es decir el contribuyente– del pago de cargas tributarias, ya sea otorgando una exención o bien un diferimiento en las contribuciones, a cambio de que el particular realice determinados actos encaminados a mantener o aumentar la producción, el empleo y la inversión.

Es decir, un estímulo es un incentivo otorgado por un gobierno a un sector o una región con objeto de fomentar un propósito concreto o producir un efecto económico determinado. Los gobiernos también otorgan estímulos con la finalidad de facilitar el actuar de los particulares y, por ende, la economía del país se ajusta a pautas deseadas a corto y largo plazo.

Los estímulos cuentan con elementos esenciales para asegurar su éxito; deben i) tener una *finalidad*; en este caso es atraer inversión tanto nacional como extranjera; crear más y mejores empleos, deben ii) Contar con una *temporalidad*, es decir, el estímulo estará vigente por un determinado tiempo, por ejemplo, el suficiente para atraer inversión extranjera y nacional; por lo general en las citadas herramientas se conceden plazos de cinco o diez años –estímulo transitorio–. iii) Definir de manera clara las circunstancias del *incentivo reglado*; por ejemplo, se debe emitir un documento oficial a través del cual la autoridad señale de manera expresa, clara y concreta los requisitos que deberán cumplir los particulares interesados en gozar de tal beneficio.

Por lo anterior podemos afirmar que un estímulo, al reducir la carga impositiva, coloca en situación de ventaja a la industria que lo recibe frente al resto del sector. Por tanto es tarea de los gobiernos analizar si esa rama o sector realmente necesita ese beneficio o debe otorgarse a otra industria. En nuestro caso, en concreto, la finalidad de otorgar privilegios fiscales no sólo es para atraer inversión extranjera y nacional o generar más y mejores empleos, sino también fortalecer y ampliar el comercio exterior del país.

En ese sentido, este tipo de territorios que beneficia el desarrollo económico y social se caracteriza por ofrecer a los particulares un atractivo paquete de estímulos tanto aduaneros como fiscales; en los primeros con la exención de impuestos al comercio exterior y en los segundos con la exención o bien tasas preferenciales en algunos impuestos directos e indirectos.

Ahora bien, profundizando en materia aduanera se hacen exenciones o diferimiento en el impuesto general de importación (en adelante IGI), así como

exenciones en el impuesto general de exportación (en adelante IGE). También se ofrece a los usuarios exenciones o tasas preferenciales en impuestos directos, como en el impuesto sobre la renta (en adelante ISR); o bien en impuestos indirectos, tal es el caso del impuesto al valor agregado (en adelante IVA) e impuesto predial.

De manera particular cada país ofrece diversos estímulos a nivel local; por ejemplo, en países como Colombia en las Zonas Francas negocian tarifas preferenciales por servicios de luz y aseo para los usuarios.⁹ Es claro que el paquete de incentivos fiscales y aduaneros depende de diversos factores como: la vocación o actividad(es) preponderante(s), la ubicación geográfica y, sobre todo las necesidades del país y usuarios de las citadas herramientas.

Caso particular son los territorios enclave y exclave que han sido concebidos, a lo largo de los años, como paraísos fiscales debido a su casi nula carga tributaria y poca reglamentación en materia impositiva, lo que se analizará más adelante.

C. Ubicación geográfica

A efecto de que una región sea considerada territorio aduanero para el desarrollo económico y social, en el caso de México, el gobierno federal debe publicar un decreto mediante el cual apruebe la creación de las citadas zonas, indicando su delimitación y características. Un ejemplo de ello es el Decreto publicado el 11 de octubre de 1920 con el cual se crearon los Puertos Libres de Salina Cruz, Puerto México, Guaymas, indicaba dentro de sus considerandos: "... el Istmo de Tehuantepec, por su situación geográfica, está señalado para servir de tránsito y de lugar de distribución comercial, tanto entre los países europeos y los de Oriente, como entre la América del Norte y la América del Sur".¹⁰

Como se observa en el ejemplo mencionado, se especifican las características de la zona citada: servir de tránsito y de distribución comercial, las cuales deberán ser fundamentales en el desarrollo de las actividades a realizarse en la misma.

⁹ ACEVEDO, María Cecilia, Marcela Cárdenas Ramírez, Andrés Ramírez Vallejo y Jorge Ramírez Vallejo, Estudio Económico y de Competitividad de Zonas Francas, *Centro de Estrategia y Competitividad, Facultad de Administración UniAndes*, Colombia, Versión para discusión, junio de 2005, p. 17, disponible en: <http://proyectos.andi.com.co/czf/Documents/Documentos%20de%20Interes/ESTUDIO%20FINAL%20UNIANDES%202005.pdf>, consultada el 25 de septiembre 2019.

¹⁰ PASCAL DEL CAMPO, Fausto, "Puertos libres mexicanos, Aspectos histórico-legal", *Texto de las conferencias pronunciadas por cuatro altos funcionarios de Puertos Libres Mexicanos, a invitación de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales*, México, agosto de 1965, p. 575, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/537/8/RCE8.pdf>, consultada el 25 de septiembre 2019.

De manera general las condicionantes necesarias para el establecimiento de alguna de las figuras anteriores son:

- Lugares alejados de centros de producción y distribución de mercados.
- Lugares sin vías de comunicación.
- Lugares con un atraso económico, político y social.

Estas características se pusieron de manifiesto durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, quien emitió el 3 de junio de 1939 el Decreto de Zonas Libres mediante el cual se crearon Zonas Libres en el Estado de Sonora y Territorios de la Baja California.

Asimismo es importante comentar los casos específicos de Baja California y Quintana Roo, cuyo propósito al crearse las zonas francas fue poblar dichas regiones que en ese momento constituían territorios atractivos y, quizá, fáciles apropiarse por parte de países extranjeros. Otro ejemplo son los Decretos de Declaratoria de Creación de las Zonas Económicas Especiales de Coatzacoalcos-Veracruz y Salina Cruz-Oaxaca publicados en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) del 29 de septiembre y 19 de diciembre de 2017 respectivamente (abrogados en noviembre de 2019) en los cuales se señalaba el polígono en que se estableció la zona mencionada, así como el área de influencia que tendría la misma.

Es importante comentar que en ambas Declaratorias (Salina Cruz-Oaxaca y Coatzacoalcos-Veracruz) se mencionó que el objetivo esencial era contribuir al abatimiento de desigualdad y cerrar brechas de desarrollo.

Así pues, las características que tomó el Gobierno Federal para el establecimiento de las Zonas Económicas Especiales (en adelante ZEE), de manera general son las siguientes:

- Se ubiquen dentro de los estados con mayor pobreza extrema.
- Se ubiquen dentro de los estados con mayores rezagos de desarrollo económico y social.

En ese sentido, la ubicación geográfica es un factor preponderante en el éxito o fracaso de territorios aduaneros para el desarrollo económico y social, pues la misma, proporciona reducción de costos logísticos y tiempos; además, la cercanía y el

acceso preferencial a grandes mercados otorgan beneficios adicionales y atractivos para los inversionistas.

Por ello es fundamental que la ubicación geográfica esté ligada a diversos factores como el acceso a vías de comunicación. Un caso poco afortunado en este sentido es el de la Zona Franca de Manaus-Brasil, a pesar de una ubicación privilegiada cerca de Venezuela, Ecuador, Colombia y Perú, la falta de vías de comunicación ha sido un factor determinante para restarle ventajas competitivas como lo sería la inversión extranjera.¹¹

Caso contrario es la región del Istmo de Tehuantepec, la cual posee una ubicación privilegiada al situarse entre los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tabasco; además de su cercanía con Estados Unidos de América, cuenta con sus innumerables recursos naturales.

Al ser la región más estrecha entre los océanos Pacífico y Atlántico, sirve de puente para la entrada de mercancías a México, provenientes de dos continentes el Europeo y el Asiático; basta recordar la ruta de ferrocarril transístmico, impulsada por Porfirio Díaz, con rutas de Coatzacoalcos a Salina Cruz, la cual tuvo bastante éxito. No obstante, la creación del Canal de Panamá disminuyó considerablemente las rutas por el Istmo.

En ese orden ideas, la ubicación geográfica constituye un factor de suma importancia, trae consigo ventajas intrínsecas como la disminución o aumento de costos logísticos, administrativos y, por supuesto, de tiempos. Asimismo los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, al buscar algo más que sólo atractivos paquetes de incentivos fiscales, aduaneros y financieros, encuentran ventajosa una ubicación geográfica rica en recursos naturales y humanos; además de la cercanía a grandes mercados.

D. Régimen aduanero especial

La OMA¹² define al régimen aduanero como: "... la destinación que pueden recibir según las leyes y reglamentos aduaneros, las mercancías sujetas al control de la

¹¹ GARCÍA ORTEGA, Beatriz (coord.), Zonas Francas, *La experiencia de América Latina y el Caribe*, Publicimex, Cuba, 2016, pp. 3 y 4.

¹² La OMA fundada en 1952, en Bruselas, Bélgica, como Consejo de Cooperación Aduanera (nombre que utilizó hasta 1994) tiene como principal objetivo formular disposiciones, normas y buenas prácticas para fomentar una cooperación efectiva entre la aduana y cualquier otra autoridad; facilitando el comercio y cumplimiento de formalidades aduaneras. Véase "About us", *World Customs Organization mondiale des douanes*, disponible en: http://www.wcoomd.org/en/wco-working-bodies/procedure_s_and_facilitation/safe_working_group.aspx, consultado el 22 de agosto de 2022.

aduana”.¹³ Por tanto, el régimen aduanero es el destino de las mercancías de comercio exterior, de conformidad con la normatividad aduanera vigente al momento de causación de la operación.

El Doctor Máximo Carvajal Contreras señala al respecto: “podemos afirmar que las normas aduaneras establecen las formas de destinación y los particulares podrán voluntariamente seleccionar para sus mercancías, alguna de esas formas debiendo de cumplir con las obligaciones del régimen escogido”.¹⁴ Con base en esto podemos interpretar que el régimen aduanero es el destino que los particulares deciden voluntariamente otorgar a las mercancías de comercio exterior, obligándose a cumplir con todos y cada uno de los requisitos incluyendo el pago de contribuciones y cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

E. Destinos de las mercancías

Como ejemplo tenemos el caso de Colombia conforme a la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2147 del 23 de diciembre de 2016, donde se señalan los requisitos para introducción y extracción de mercancías a las zonas francas; esto se abordará en el capítulo III.

2. Definición de territorios aduaneros para el desarrollo económico y social

Con el fin de abordar de manera eficaz el tema de territorios aduaneros para el desarrollo económico y social resulta necesario delimitar, con exactitud, la definición de cada una de las figuras citadas.

A. Zona franca.

El término “zona franca” cuenta con diversas acepciones, las cuales han sido adaptadas a las diversas legislaciones de los países que han decidido establecer zonas francas en sus territorios.

El Convenio de Kyoto define las zonas francas como: “una parte del territorio de una Parte Contratante en el que las mercancías ahí introducidas se consideran generalmente como si no estuvieran dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos a la importación”.¹⁵

¹³ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*, Decimoctava edición, Porrúa, México, 2020, p. 429.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ El citado Convenio hace referencia al Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, internacionalmente conocido como Convenio de Kyoto de 1973. Además, otro de sus objetivos fue reducir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los países, buscando con ello alcanzar un alto grado de simplificación y armonización a nivel mundial.

Con base en la cita se advierte que las mercancías ingresadas a una zona franca serán consideradas como si no estuvieran dentro del territorio aduanero de cada país;¹⁶ es decir, las reglas aplicables en materia aduanera en dicho territorio no son utilizadas en la citada zona, por lo cual las mercancías recibirán un tratamiento aduanero especial distinto al de las mercancías internadas al resto del país.

A efecto de robustecer lo anterior, el Anexo D del citado Convenio refiere a los Depósitos Aduaneros y Zonas Francas, el cual hace referencia al régimen de depósito aduanero en donde las mercancías importadas están bajo control de la Aduana en un lugar habilitado para tal efecto y estarán exentas de los derechos e impuestos de importación.¹⁷

Es importante comentar que aunque la denominación de “zona franca” no aparece en los textos de la Organización Mundial de Comercio (en adelante OMC), algunos de sus instrumentos regulan partes importantes de las características de este tipo de zonas; por ejemplo, cuando se analiza la figura como mecanismo para fomentar las exportaciones, tema ampliamente regulado por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (en adelante ASMC).

En ese sentido, la OMC ha señalado las reglas claras sobre la aplicación de subsidios a las exportaciones (fomento a las exportaciones) en una lista de subvenciones a la exportación prohibidas por la propia Organización, la cual está contenida en el Anexo 1 del citado acuerdo. En éste se menciona que se restringe la exención o aplazamiento total o parcial relacionada con los impuestos directos, entre ellos, el ISR; ello contrapone la naturaleza de una zona franca, la cual se caracteriza por otorgar un atractivo paquete de incentivos fiscales, entre los que se incluye la exención total o parcial del citado impuesto.¹⁸

¹⁶ La Enciclopedia Universal Ilustrada define territorio como parte de la superficie terrestre delimitada geográfica, administrativa o políticamente; ahora bien, podemos entender el territorio aduanero como la porción geográfica en la cual se aplica el mismo sistema aduanero; por tanto, está sujeto a una potestad y legislación aduanera aplicable, salvo lo dispuesto en convenios y tratados internacionales. Véase *Enciclopedia Universal Ilustrada*, Espasa Calpe, España, 1988, p. 1084.

¹⁷ Véase Anexo D Depósitos Aduaneros y Zonas Francas del Convenio Kyoto revisado de 1999, disponible en: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrumentandtools/conventions/pfrevisedkyotoconv/kyotonew/kyotonewes.aspx>, consultado el 25 de enero de 2021.

¹⁸ Tal y como quedo señalado en párrafos anteriores, la OMA a través del Convenio de Kyoto (1974 y 1999) tiene por objeto promover y facilitar el comercio exterior entre los países. Por su parte, la OMC tiene dentro de sus finalidades la facilitación del libre comercio entre sus miembros, aunque con ciertos lineamientos. Es por esto que con base en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se determinan las normas para la aplicación de subvenciones y se fijan las bases para suministrar medidas compensatorias que neutralicen el daño causado por las importaciones subvencionadas. En este documento también se señala de manera expresa que existen subvenciones recurribles que pueden ser impugnables ante la OMC en el marco de la solución de diferencias multilaterales o ser objeto de una

Pese a lo anterior, la figura de zonas francas ha sido adoptada por diversos países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. En ese tenor el continente Americano no ha sido la excepción y, por lo tanto, para fines de esta investigación se analizan de manera representativa e ilustrativa las definiciones que han proporcionado países como: República Dominicana, Uruguay, Colombia y Costa Rica.

Comencemos por analizar la zona franca de República Dominicana considerada el “área geográfica del país sometida a controles aduaneros y fiscales especiales, en la cual se permite la instalación de empresas que destinen su producción o servicio hacia el mercado externo mediante el otorgamiento de los incentivos necesarios para fomentar su desarrollo”.¹⁹

La figura de zona franca se convirtió en la principal herramienta de República Dominicana para combatir la “desventaja” que representó la entrada en vigor del TLCAN. También se utilizó como principal instrumento de fomento a las exportaciones hasta antes del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (en adelante CAFTA-RD)

medida compensatoria. También se abordan las subvenciones prohibidas, refiriéndose a que son las supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados y las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación. En cuanto a los impuestos directos, entre ellos el ISR, el Anexo 1 del ASMC menciona de manera clara que está restringida la exención o aplazamiento total o parcial relacionada con ellos, y cuya contribución por lo general se exenta o se otorgan tasas preferencias en el régimen de zonas francas. Otro acuerdo que aborda el tema de los impuestos específicamente en la región de América del Norte es el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (en adelante TLCAN) que en su artículo 303 -dividido en dos etapas: la primera llamada transición del año 1994 a 2000, la segunda inició el 1 de enero de 2001 que contemplaba la obligación de pagar impuestos en la importación temporal de mercancía no originaria de México y que posteriormente se retorne a los Estados Unidos y Canadá. Recordemos México formó una zona de libre comercio con las citadas naciones, por lo cual estuvo obligado a consumir artículos de la región. Cabe señalar que durante la etapa de transición se detectó mercancía importada temporalmente de terceros países a México la cual, era retornada a Estados Unidos y Canadá gozando de preferencias arancelarias. Al respecto, el 1 de noviembre de 2006 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (en adelante IMMEX); el cual conjuntó los programas de fomento: Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (en adelante PITEX) y el Programa para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (en adelante MAQUILA). El programa IMMEX, de conformidad con los considerandos, menciona que tiene por objeto continuar con la política de facilitación comercial permitiendo el desarrollo de México a través de instrumentos normativos que fomenten el comercio exterior. Aunado al hecho de la unión de PITEX y MAQUILA, la creación del IMMEX obedeció en gran parte a los compromisos adquiridos por México en el TLCAN, en específico lo contenido en el artículo 303, con la finalidad de que las empresas que contaban con PITEX o MAQUILA pudieran seguir realizando sus operaciones en condiciones competitivas y justas. Véase “Programas de Fomento”, Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, SNICE, disponible en: https://www.snice.gob.mx/cs/avi/snice/p_rogfom.immex.normatividad.html, consultado el 15 de octubre de 2019. Véase “Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, OMC, disponible: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm#:~:text=El%20Acuerdo%20sobre%20Subvenciones%20Oycausado%20por%20las%20importaciones%20subvencionadas, consultado el 15 de octubre de 2019.

¹⁹ GARCÍA ORTEGA, Beatriz (coord.), Zonas francas, *La experiencia de América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 3.

A fin de estimular el desarrollo económico República Dominicana, al igual que otros países, brinda en sus zonas francas atractivos incentivos aduaneros y fiscales -tales como el otorgamiento de créditos preferenciales y exenciones tanto en el ISR como en impuestos municipales- para las empresas domésticas y extranjeras establecidas en dichas zonas. Sin embargo, sobresale la inversión extranjera a la nacional en los citados lugares. Vale la pena comentar que las principales zonas francas de este país son destinadas en su mayoría a la exportación de productos y servicios de la industria de la confección, cuyo principal consumidor es Estados Unidos de América.

Ahora bien, las citadas zonas francas son conocidas como parques industriales en los que, los porcentajes de exportaciones sobresalen al resto del territorio, teniendo entre un 11 y 14% de participación; los altos niveles de empleo por otro lado, siguen haciendo de las zonas francas un importante instrumento para contrarrestar el desempleo en la esfera nacional.

En ese orden de ideas las zonas francas de República Dominicana, tal como se mencionó en la definición, tienen por objeto promover las exportaciones al otorgar un tratamiento especial a las mercancías ahí producidas.

El siguiente país de nuestro interés es Uruguay. Aquí las zonas francas son:

“áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, las que serán determinadas por el Poder Ejecutivo ..., con el fin de que se desarrollen en ellas con las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en la ley, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios”.²⁰

Las zonas francas de Uruguay tuvieron auge antes de su entrada al Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR). Con ello se estipuló que la mercancía producida en dichas zonas francas no podría obtener el certificado de origen respectivo, debiendo pagar el arancel general. Derivado de lo anterior el gobierno uruguayo optó por ofrecer un paquete de incentivos distintos a las empresas establecidas en las zonas francas, a efecto de no perder la inversión extranjera.

En cuanto a las zonas francas de Colombia, se las considera como:

“Área geográfica delimitada del territorio nacional, con el objeto primordial de promover y desarrollar el proceso de industrialización de bienes y de prestación de servicios, destinados a mercados externos y de manera subsidiaria, al mercado

²⁰ *Ídem.*

nacional. Sobre ese territorio se aplicará un régimen especial en materia aduanera, cambiaria, de inversión de capitales y de comercio exterior, así como los beneficios fiscales sobre la venta a mercados externos de bienes y servicios.”²¹

A medida que pasaron los años, las zonas francas de Colombia evolucionaron. En un principio únicamente eran utilizadas como centros de almacenamiento, ya que se aprovechaba su ubicación geográfica y se otorgaban algunas exenciones en impuestos al comercio exterior. Al paso del tiempo se realizaron diversos cambios, pero fue hasta la década de los años noventa cuando la figura de zona franca tuvo el auge esperado, dado que se otorgaron facilidades para promover las exportaciones creando la figura de Zonas Francas de Exportación.

Ahondando en lo anterior, Colombia posee casos especiales de zonas francas debido a que tienen sus propias reglas. Por ejemplo, cuenta con Zonas Francas Permanentes Especiales, en las cuales las empresas pueden gozar de los beneficios de las zonas francas sin estar ubicadas físicamente ahí ni cumpliendo con ciertas condicionantes. Otros estímulos fiscales a los usuarios de zonas francas son: exención de los impuestos al comercio exterior, reducción de la tasa del ISR, beneficios destinados a las empresas que celebren relaciones comerciales con las empresas ubicadas en la Zona, entre otros.

En la actualidad tal como lo señala la definición ya mencionada, las zonas francas de Colombia tienen como objeto principal abastecer a mercados externos (con objeto de fomentar las exportaciones), con base en un régimen especial en el cual se incluye un atractivo paquete de incentivos aduaneros y fiscales.

En lo que respecta a Costa Rica:

“El régimen de ZF es el conjunto de incentivos y beneficios que otorga el Estado a las empresas que cumplan con los requisitos y obligaciones establecidos por la Ley en la materia. Las empresas beneficiadas con ese régimen se dedicarán a la manipulación, procesamiento, manufactura, producción, reparación y mantenimiento de bienes y prestación de servicios destinados a la exportación o reexportación... El lugar donde se establezca un grupo de empresas beneficiadas con este régimen, se denomina “zona franca”, que es un área sin población residente, autorizada por el Poder Ejecutivo, a funcionar como tal.”²²

Como lo indica el párrafo anterior, las empresas establecidas en las zonas francas de Costa Rica pueden dedicarse a las siguientes actividades: procesadoras de exportación, comercializadoras, exportadoras de servicios, administradoras de parque,

²¹ *Ídem.*

²² *Ibídem*, p. 4.

empresas de investigación científica y procesadoras independientemente de que exporten o no; todas ellas están sujetas al cumplimiento de determinados requisitos como, por ejemplo, llevar registros específicos de la mercancía que goce de alguna exoneración permitida por el Ministerio de Hacienda.

Al igual que en otros países centroamericanos el régimen de zonas francas en Costa Rica ha generado altos niveles de empleo; no sólo al disminuir las tasas de desempleo nacional, sino también al otorgar empleos mejor remunerados que en el resto del territorio. En ese tenor, el apartado de empleos ha sido un factor determinante para la instalación de una zona franca; ya que además de generarse empleos se buscan más y mejores condiciones laborales para los trabajadores. En esto la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) ha jugado un papel determinante a través de las Reuniones Tripartitas de países que poseen Zonas Francas Industriales,²³ a las cuales acuden tanto comisionados de las empresas establecidas en estas zonas como representantes de los trabajadores de las citadas empresas con objeto de evaluar las circunstancias de los trabajadores en ellas.

Un caso relevante fue el ocurrido en 2015 en Uruguay, en el cual las zonas francas no generaron el número de empleos esperado, toda vez que sólo representan 0.81% del total del empleo; no obstante, los salarios eran más altos que en el resto del territorio nacional, pues se detectó que las remuneraciones de los trabajadores de zonas francas en promedio al día rondaba los 13.22 dólares, cifra que duplicaba las retribuciones de los trabajadores en el resto del territorio.²⁴

De lo anterior se desprende que, si bien, es cierto que una de las características de las zonas francas es la generación de empleos, también lo es que no en todos los países en los que se han establecido han generado cifras considerables de empleos; sin embargo, cualesquiera que sea el número de empleos generados presenta un gran punto a su favor, pues los salarios duplican las retribuciones pagadas a los trabajadores en el resto del territorio.

Por otro lado, empero, la OIT ha detectado que en la mayoría de zonas francas se presentan determinados factores en materia de empleo, como: constante rotación de mano de obra; enfermedades como estrés, fatiga; bajos índices de productividad. Sin duda ello contrarresta uno de los principales objetivos de la creación

²³ *Ídem.*

²⁴ ESTRADES, Carmen, Natalia Ferreira Coimbra, Ignacio Pereira, *El régimen de Zonas Francas en Uruguay*, Serie de Estudios de la APC, Unidad de análisis-Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas, febrero de 2015, p. 4, http://apc.mef.gub.uy/innovaportal/file/739/7/regimen_zonas_franca_uruguay_resumen_ejecutivo.pdf, consultada el 10 de junio de 2019.

de zonas francas, consistente en la creación de más y mejores empleos. Para compensar esto, la OIT vigila que se aplique la misma legislación laboral en las zonas francas que la aplicada en el resto del territorio, sin hacer distinción de si la empresa es nacional o extranjera; de esta manera se garantizan los derechos de los trabajadores en dichos lugares.

Es relevante el que la OIT defina a las zonas francas como “zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados”.²⁵ Llama la atención que la OIT considere que los materiales importados a las zonas francas deban ser sometidos a cierto grado de procesamiento, excluyendo, por ende, las mercancías exportadas en el mismo estado en el que fueron importadas. Con estas acciones se otorga a las zonas francas la característica de centros de procesamiento industriales.

Ahora bien, de conformidad con un artículo de ZEE de Panamá, publicado por la Universidad de Harvard, los objetivos identificados de las Zonas Francas son:

- Atraer inversión extranjera directa (IED).
- Servir de laboratorio para la experimentación de políticas.
- Catalizar transformaciones estructurales y eventualmente diversificar la economía local.
- Funcionar como válvulas locales de presión para incrementar el empleo en áreas desfavorecidas.²⁶

A lo anterior agregamos que también se utilizan como incubadoras en las cuales se experimentan determinadas políticas, a efecto de analizar su pertinencia en el resto del territorio.

En ese sentido podemos afirmar que una zona franca es un área geográfica delimitada en la cual se otorga un régimen aduanero especial, beneficios fiscales y laborales; aunque también, se pueden desarrollar diversas actividades agropecuarias, industriales (fabricación, transformación), comerciales, de servicios e, inclusive,

²⁵ La Organización Internacional del Trabajo, “Las Zonas Francas de Exportación”, disponible en: https://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS_DOC_ATR_ARE_EPZ_ES/lang-es/index.htm, consultada el 10 de junio de 2019.

²⁶ HUSMANN TORRES, Ricardo, Juan Obach y Miguel Ángel Santos, *Las Zonas Económicas Especiales de Panamá. Difusión tecnológica y vía mercado laboral*, Working Papers Center for International Development at Harvard University, Estados Unidos, núm. 326, 2016, p. 7, disponible en: https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/sez_panama_spanish.pdf, consultada el 10 de junio de 2019.

tecnológicos, destinados preferentemente a la exportación con el propósito de atraer inversión tanto nacional como extranjera.

Las actividades han variado de acuerdo con las necesidades y circunstancias del país en el cual se establezca una zona franca, toda vez que pueden fungir como lugares de almacenamiento de mercancías para importación y/o exportación; así como de parques tecnológicos o *clusters*, con objeto de apoyar el crecimiento económico de un país a través de la inversión nacional y extranjera.

En pocas palabras, podemos entender a las zonas francas como:

- Áreas geográficas delimitadas.
- Cuentan con un régimen aduanero especial.
- No se encuentran dentro de los territorios aduaneros ni se rigen por su normatividad.
- Cuentan con exoneraciones arancelarias y de impuestos directos e indirectos.
- Se desarrollan actividades industriales, comerciales, científicas y de servicios.

B. Puertos libres

Salvador Mercado Machi señala que:

... la Ley de Puertos Libres Mexicanos, considera que: un puerto libre es como un territorio extraaduanal, donde se permite la entrada y salida de toda clase de mercancías o materias primas, sin que causen los impuestos de exportación e importación, salvo los que determine esta ley y su reglamento donde se podrá efectuar toda clase de operaciones de carga y descarga de productos y mercancías que lleguen y salgan, así como su almacenamiento, desembarque, transformación o cualquier tratamiento de purificación, refinamiento o mezcla sin intervención aduanal.²⁷

De la anterior definición se desprende que, al igual que en las zonas francas, los puertos libres son territorios en los cuales no se aplica la normatividad aduanera ni fiscal utilizada en el resto del país, empleando un régimen especial a las mercancías introducidas en dichos lugares; asimismo, son regiones estratégicamente ubicadas, lo cual les otorga ventajas adicionales.

²⁷ MERCADO MACHI, Salvador, *Comercio Internacional II*, Incluye Tratado de Libre Comercio, Sexta Edición, Limusa, México, 2004, p. 25.

Por su parte, el Banco de México menciona:

“Nuestros Puertos Libres son lugares en donde se efectúan fácilmente las maniobras de carga, descarga, almacenaje y transformación, pudiendo constituir así centros de almacenaje y distribución o sea cuarteles generales que el comercio del mundo puede tener en nuestras costas para la distribución más eficaz y estratégica que les convenga.”²⁸

En ese sentido podemos entender que un puerto libre es el territorio que forma parte de un Estado en el cual se suprimen los impuestos al comercio exterior; además, al igual que las zonas francas, se permite a los particulares realizar determinadas actividades como la carga, descarga, transformación y almacenamiento de mercancías.

C. Desarrollos portuarios

A este respecto el artículo 104 de la Ley Aduanera, de 1981, señalaba respecto a los desarrollos portuarios:

“Artículo 104. Es de interés público el establecimiento de desarrollos portuarios en el país con los propósitos de promover la industrialización equilibrada, estimular la producción nacional, fomentar la exportación de productos terminados, incrementar la captación de divisas y medios de pago y mejorar las condiciones de empleo.

...

Al establecer cada desarrollo portuario el Ejecutivo Federal dispondrá el régimen de administración aplicable, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, así como señalará las bases para la planeación de las actividades industriales, comerciales, turísticas, portuarias o de servicios en el área asignada y de su ejecución”.²⁹

De lo anterior se desprende que los desarrollos portuarios vigentes hasta la Ley Aduanera de 1996 tenían por objeto, al igual que las anteriores figuras, apoyar la exportación de productos terminados, los cuales eran producidos en territorio nacional; asimismo la Ley Aduanera de 1981 señalaba que la mercancía internada a desarrollos portuarios podía destinarse a cualquiera de los regímenes aduaneros contemplados en el citado ordenamiento.

²⁸ BANCO DE MÉXICO, S.A., *Puertos Libres Mexicanos, Salina-Cruz, Puerto- México, Matías-Romero, Topolobampo*, México, Investigaciones Industriales, Servicio Bibliográfico y Archivo Técnico, 1960, p. 3.

²⁹ Ley Aduanera, Congreso de la Unión, 1981, pp. 21 y 22, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 17 de agosto de 2019.

D. Perímetros libres

El tema de perímetros libres fue regulado por el título XV del Código Aduanero de 1951. En él se señalaba que la mercancía introducida a perímetros y zonas libres estaba exenta de impuestos de importación siempre y cuando no fuera similar a la producida en los citados lugares. Asimismo se concedieron facultades tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante SHCP) como a la Secretaría de Economía (en adelante SE) a efecto de determinar un listado de mercancías gravadas y, por tanto, no podían gozar del beneficio de exención de la contribución mencionada.

Sobresale que tanto los tabacos como las bebidas alcohólicas quedaron excluidos de la exención de impuestos a la importación; además, la mercancía introducida a dichos lugares debía cumplir con formalidades más flexibles que si hubieran sido importadas al resto del territorio nacional; por ejemplo, debían cumplir con las formalidades de realizar el despacho en aduanas de servicio de las garitas ubicadas dentro de los perímetros y zonas libres.

E. Recintos portuarios

Para este tema nos remitimos a la fracción III del artículo 2 de la Ley de Puertos, la cual señala la definición de recinto portuario:

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...

III. Recinto portuario: La zona federal delimitada y determinada por la Secretaría y por la de Desarrollo Social en los puertos, terminales y marinas, que comprende las áreas de agua y terrenos de dominio público destinados al establecimiento de instalaciones y a la prestación de servicios portuarios.

...

De la anterior definición se desprende que los recintos portuarios son zonas federales, específicamente en puertos, delimitadas por la Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes (en adelante SICT) y la Secretaría de Bienestar, cuyo objetivo es otorgar servicios portuarios.

Los recintos portuarios son considerados plataformas logísticas de intercambio modal toda vez que, además de contar con ubicaciones privilegiadas, son lugares donde coinciden diversos medios de transporte convirtiéndolos en dinámicos y flexibles. Asimismo, dichos lugares prestan servicios de transferencia de carga,

³⁰ Ley de Puertos, Congreso de la Unión, 2019, p. 1, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 8 de septiembre de 2022.

descarga y transbordo de mercancías, al tiempo que cuentan con recintos fiscalizados concesionado³¹ en los cuales prestan servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías.

Ahora bien, los puertos son considerados una de las puertas de entrada no sólo a países sino también a continentes. A través de ellos se mueve aproximadamente entre 80 y 90% del comercio mundial, de ahí su importancia como facilitadores del comercio internacional.

Los puertos son fundamentales en el desarrollo de la política económica de un país, ya que fomentan el comercio internacional al permitir la entrada y salida de mercancías nacionales, nacionalizadas e importadas; asimismo, sirven de enlaces marítimos con las regiones periféricas del país en cuestión.

En ese sentido el crecimiento de recintos portuarios ha sido primordial para el progreso del comercio internacional de México; tan es así que en la actualidad cuentan con diversos servicios como es el caso del Recinto Portuario de Puerto Morelos, Quintana Roo, el cual ofrece servicios de industrialización de servicios pesqueros, recintos fiscales, parques industriales a través de los cuales se otorga a los particulares las herramientas necesarias para fortalecer sus operaciones de comercio exterior, entre otros.

En 1993, al publicarse la Ley de Puertos, se realizó una importante transformación al Sistema Portuario Nacional que consideraba la figura de la Administración Portuaria Integral (en adelante API), a través de la cual se otorgan concesiones a los particulares para la prestación de servicios portuarios, lo que ha representado un significativo avance en el comercio marítimo. Asimismo se ha permitido la inyección de inversión extranjera en una API a través de las siguientes actividades: infraestructura (mantenimiento y construcción de infraestructura básica), servicios (telecomunicaciones, almacenaje), terminales y zona de desarrollo portuario (plantas industriales, actividades logísticas).

Un ejemplo es la API del Puerto de Manzanillo que comenzó a operar en 1994. Entre sus funciones está la de administrar, promocionar, construir, desarrollar y mantener la infraestructura del Recinto Portuario de Manzanillo, Colima. En los últimos años este Puerto se ha consolidado como uno de los desarrollos portuarios con mayor

³¹ Véase artículo 14 de la Ley Aduanera, disponible en: <http://www.diputados.Gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, Véase regla 2.3.1 de las Reglas Generales de Comercio Exterior 2022, disponible en: [https://www.sat.gob.mx/normatividad/14537/reglas-generales-de-comercio-exterior-\(rgce\)](https://www.sat.gob.mx/normatividad/14537/reglas-generales-de-comercio-exterior-(rgce)), consultado el 23 de agosto de 2022.

movimiento de carga a nivel nacional; tan es así que en 2018 movilizó 12,090.186 millones de carga comercial y para mayo de 2019 12,253.781 millones, consolidándose en uno de los principales puertos de importadores y exportadores de y con destino a Asia.³²

Lo anterior se ha reflejado en la creación de más y mejores empleos, destacando la participación de los gobiernos federal y municipal en la creación de políticas públicas.

Actualmente, México cuenta con 117 puertos; sin embargo, son cuatro en los que se lleva a cabo la mayor parte del tráfico marítimo, éstos son: Manzanillo, Veracruz, Lázaro Cárdenas y Altamira.

Respecto a este tema, el 7 de diciembre de 2020 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos. En su transitorio Cuarto³³ señala que los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta la SICT respecto a la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante (en adelante CGPMM), incluidas las API, serán trasladadas a la Secretaría de Marina, por lo anterior su denominación cambia a la de Administración del Sistema Portuario Nacional (en adelante ASIPONA)

El 16 de noviembre de 2021 fue publicado en el Diario Oficial el Acuerdo Secretarial Núm. 380/2021, en el cual se da a conocer la nueva denominación de las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, sectorizadas a la Secretaría de Marina;³⁴ esta última publicación se realizó con el propósito de que las autoridades, cesionarios, prestadores de servicios portuarios y conexos, así como público en general, tengan certeza jurídica respecto a dichas Empresas.

En ese sentido, la API Veracruz es una de las primeras en anunciar el cambio, pues a través del oficio número 509 del 28 de octubre de 2021 dio a conocer su cambio de denominación por Administración del Sistema Portuario Nacional de

³² Transmodal-Servicios Manzanillo, disponible en: <https://transmodal.com.mx/crece-manzanillo-4-8-por-ciento-en-manejo-de-contenedores/>, consultada el 5 de septiembre de 2019.

³³ Véase artículo cuarto transitorio del Decreto por que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2020&month=12&day=07#gsc.tab=0, consultado el 23 de agosto de 2022.

³⁴ Véase Acuerdo Secretarial Núm. 380/2021, en el cual se da aviso general para dar a conocer la nueva denominación de las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, sectorizadas a la Secretaria de Marina, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=11&day=16#gsc.tab=0, consultado el 23 de agosto de 2022.

Veracruz, Sociedad Anónima de Capital Variable (ASIPONA VERACRUZ, S.A. de C.V.),³⁵ destacando que dicho cambio de denominación no afectaría los actos o acciones realizados con anterioridad, ya que sólo se trataba de un cambio de denominación y no de la creación de una nueva persona moral.

En virtud de lo anterior podemos inferir lo siguiente: la figura de recintos portuarios no es considerada un territorio aduanero para el desarrollo económico y social para efectos de la presente investigación; si bien, es cierto, se trata de un área delimitada por el Ejecutivo Federal la cual cuenta con una privilegiada ubicación geográfica y, además, se prestan determinados servicios portuarios, dicha figura no cumple con el resto de las características de los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social como son: otorgar facilidades financieras, estímulos fiscales, régimen aduanero especial y destinos de las mercancías.

F. Territorios enclave

Abordemos ahora esta figura. Tanto los territorios enclave como los exclave son casos particulares. En cuanto a los primeros la Enciclopedia Universal Ilustrada³⁶ y el Diccionario Marín de la Lengua Española³⁷ coinciden en que son territorios incluidos en otros de mayor extensión con características políticas, administrativas y geográficas diferentes.

El Dr. Filiberto Pacheco Martínez define los territorios enclave como: “Parte del territorio de otro país en cuyo ámbito geográfico se permite la aplicación de las disposiciones aduaneras de nuestro país.”³⁸ De la definición anterior podemos inferir que un territorio enclave es aquél en cuyo ámbito se pueden aplicar las disposiciones aduaneras de otro país.

El artículo 2 del Código Aduanero Uruguayo define a los territorios enclave de la siguiente manera:

CAPÍTULO II Definiciones Básicas

Artículo 2° (Definiciones básicas) A los efectos de este Código se entenderá por:
...

³⁵ Véase “ASIPONA VERACRUZ”, Gobierno de México, disponible en: <https://www.puertodeveracruz.com.mx/wordpress/blog/aviso-de-cambio-de-denominacion/>, consultado el 23 de agosto de 2022.

³⁶ Enciclopedia Universal Ilustrada, Espasa Calpe, España, 1988, p. 1184.

³⁷ Diccionario Marín de la Lengua Española, Marín S.A., España, 1982, p. 644.

³⁸ PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, *Derecho de Comercio Exterior*, Cuarta edición, Porrúa, México 2021, p. 46.

Enclave: la parte del territorio de otro Estado en cuyo ámbito geográfico se permite la aplicación de la legislación aduanera de la República Oriental de Uruguay, en los términos del acuerdo internacional que así lo establezca...³⁹

Podemos citar como ejemplo la Ciudad del Vaticano situada dentro de la Ciudad de Roma, la cual es completamente independiente del gobierno italiano.⁴⁰ Otro ejemplo es San Marino, rodeado también de territorio italiano y completamente independiente y autónomo de Italia.⁴¹ Con lo anterior podemos afirmar que un territorio enclave será aquel situado en otro territorio de mayor extensión, gozando de plena autonomía.

G. Territorios exclave

Los territorios exclave se definen como una parte de un país separada físicamente del territorio principal, cuyo ámbito geográfico permite la aplicación de disposiciones aduaneras de otro país.

El Doctor Pacheco Martínez define estos territorios como: “Parte del territorio del país, en cuyo ámbito geográfico las disposiciones aduaneras no son aplicables y también la parte del territorio del país en cuyo ámbito geográfico se permite la aplicación de las disposiciones aduaneras de otros países.”⁴² De la anterior exposición se puede entender por territorios exclave aquel territorio separado físicamente del territorio principal y, por tanto, se permite la aplicación de disposiciones aduaneras de un país distinto.

A modo de ejemplo tenemos el artículo 4 del Código Aduanero Argentino, el cual puntualiza los territorios exclave como:

CÓDIGO ADUANERO
TÍTULO PRELIMINAR
DISPOSICIONES GENERALES
Capítulo Primero
Ámbito espacial

...

³⁹ Véase, “Normativa”, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Aduanas, disponible en: <https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/4720/3/innova.front/digesto-aduanero-uruguayo.html>, consultado el 22 de agosto de 2022.

⁴⁰ “Estado de la Ciudad del Vaticano”, La Santa Sede, disponible en: <http://www.vatican.va/content/vatican/es.html>, consultada el 7 de enero de 2020.

⁴¹ “*Judicial System*” *Republica Di San Marino*, disponible en: <http://www.sanmarino.sm/on-line/en/home.html>, consultada el 7 de enero de 2020.

⁴² PACHECO MARTÍNEZ, *op cit.*, pp. 46 y 47.

Artículo 4

...

2.Exclave es el ámbito, sometido a la soberanía de la nación Argentina, en el cual, en virtud de un convenio internacional, se permite la aplicación de la legislación aduanera de otro Estado.⁴³

Con lo anterior definimos por territorio exclave aquél separado físicamente de la nación primordial y que, de acuerdo con sus características geográficas, permite la aplicación de la legislación aduanera de otro país.

Otro ejemplo es la ciudad autónoma de Melilla, ciudad española situada en el Norte de África, la cual consiguió su independencia mediante el Estatuto de Autonomía de Melilla. Ello le permitió proponer en las Cortes Españolas las iniciativas legislativas que consideró pertinentes; no obstante, no se le concedió autonomía ni asamblea legislativa propia.⁴⁴

Gibraltar es un ejemplo más. Se trata de un territorio británico de ultramar situado en una pequeña península del extremo sur de la península ibérica; su única frontera es con España. Aquél reclamó su soberanía y actualmente es considerado un centro financiero *off-shore*, un paraíso fiscal por sus nulas cargas tributarias. No obstante, en 2002, Gibraltar se comprometió con la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) a mejorar y transparentar sus cargas tributarias.⁴⁵

Como último ejemplo presento a Hong Kong. Perteneció a Reino Unido hasta 1997, fecha en que fue cedido a la República Popular China gracias a la Declaración Conjunta Sino-Británica, bajo el principio de un país dos sistemas. Cuenta con una economía de libre mercado enfocada a servicios, comercio y finanzas; asimismo, posee normatividad que le permite tener plena autonomía económica de China, además de crear y suprimir sus propios impuestos.⁴⁶

⁴³ Véase “Información legislativa”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Presidencia de la Nación, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/1500019999/16536/Ley22415TituloPreliminar.htm#:textlegislaci%C3%B3n%20aduanera%20nacional.2legislaci%C3%B3n%20aduanera%20de%20otro%20Estado>, consultado el 22 de agosto de 2022.

⁴⁴ “Melilla”, Ciudad autónoma de Melilla, disponible en: <https://www.melilla.es/melillaPortal/index.jsp>, consultada el 7 de enero de 2020.

⁴⁵ “Income Tax Office”, HM Government of Gibraltar, disponible en: <https://www.gibraltar.gov.gi/>, consultada el 7 de enero de 2020.

⁴⁶ Oficina Económica y Comercial de España en Hong Kong, China, mayo de 2010, p. 7, disponible en: <http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/EA65A0DD4236260EE195073661F8F0C7.pdf>, consultada el 7 de enero de 2020.

Como lo señalamos en párrafos anteriores, tanto los territorios enclave como exclave en su mayoría han sido detectados como paraísos fiscales al existir poca o nula carga tributaria, lo cual ha generado que los citados territorios sean regulados de manera exhaustiva por organismos internacionales, como sucede con Gibraltar.

H. Zona libre

Ramón Ocegueda Gallardo, citado por el Doctor Máximo Carvajal, define las zonas libres:

“... la extensión territorial legalmente delimitada que puede comprender una o más entidades federativas o bien, parte de alguna de ellas, en donde por razones de índole geográfica, socio-económica y política impera un régimen fiscal especial, que consiste, en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras y siempre y cuando no sean similares a las producidas en dicha zona y en la exención de impuestos de exportación de aquellas mercancías que se produzcan, elaboren o transformen dentro de la misma”.⁴⁷

Con base en lo anterior definimos zona libre como la región en la que, las mercancías importadas gozan de exención de impuestos al comercio exterior; asimismo, sobresale la condición de que en el citado territorio las mercancías extranjeras no pueden ser similares a las fabricadas en dicho sector, aspecto no señalado en las anteriores figuras (zona franca y puerto libre).

Otra definición de zonas libres la obtenemos de Juan Rabindrana Cisneros:

“Es la extensión del territorio nacional, legalmente 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, II. Esta figura surge en la frontera norte de México en el siglo pasado, como consecuencia de la situación alarmante en que vivían los pobladores de esa zona alejada de los centros de producción y abastecimiento de México, existiendo por ello una gran carestía y escasez de productos de primera necesidad, agravándose con los altos aranceles
...”⁴⁸

En ese sentido, en las zonas libres las mercancías extranjeras podrán introducirse sin el pago de los impuestos de importación, siempre y cuando que no sean similares a las nacionales que concurren al mercado de estas zonas; asimismo, las podemos entender como la zona parte de un Estado en la cual se otorgan exenciones a

⁴⁷ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*, Décimo octava ed., Porrúa, México, 2020, p. 217 y OCEGUEDA GALLARDO, Ramón, “*Régimen fiscal de los puertos, zonas y perímetros libres*”, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1963, p. 83.

⁴⁸ CISNEROS GARCÍA, Juan Rabindrana, *Derecho Aduanero mexicano*, Porrúa, México, 2013, p. 138.

los impuestos de comercio exterior, teniendo por objeto el desarrollo de esa región alejada de centros de producción y distribución.

En ese tenor, al igual que en las anteriores figuras (zonas francas, puertos libres y desarrollos portuarios), las zonas libres se caracterizan por otorgar beneficios aduaneros a las mercancías introducidas; también representa un factor determinante su ubicación geográfica, lo cual se ve reflejado en los beneficios otorgados a los usuarios de dichas regiones, resaltando la generación de empleos para los habitantes del lugar.

I. Región Fronteriza

Por su parte, el Dr. Carvajal Contreras señala: “La denominación de zona libre ha sido modificada por la REGIÓN FRONTERIZA”.⁴⁹ Conviene señalar que, desde la publicación en el DOF del 24 de diciembre de 1993 hasta la fecha, el Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la franja fronteriza norte del país, se ha realizado la reforma del régimen de zona libre al de región fronteriza.

Dicho Decreto mencionaba fechas de desgravación arancelaria para la mercancía clasificada en las fracciones arancelarias listadas en el mismo, pues los periodos de desgravación estaban condicionados por el origen de las mercancías. Este ordenamiento ha sido objeto de diversas modificaciones, a través de las cuales el esquema planteado originalmente ha sufrido cambios importantes, equiparándolo al del resto del territorio nacional.

Dentro de las modificaciones realizadas al Decreto (en 1995, 1998, 2002, 2008, 2013, 2016 y 2019) se establece que las empresas cuya actividad sea la comercialización, prestación de servicios de restaurantes, hoteles, esparcimiento, culturales, recreativos, deportivos, educativos, investigación, médicos y asistencia social, alquiler de bienes muebles y servicios prestados a las empresas, estén ubicadas en la franja fronteriza norte o en la región fronteriza y cuenten con un registro como empresa de la frontera. Con ello se les permite importar la mercancía listada en los Decretos y gozando de ciertos beneficios como lo es la desgravación total o parcial del IGI; así como el cumplimiento de diversas obligaciones entre ellas regulaciones y restricciones no arancelarias.

⁴⁹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*, op. cit., p. 219.

Dado lo anterior es importante definir “franja fronteriza” y “región fronteriza”:

Partimos de que región es una “porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc”.⁵⁰ Entre sus particularidades están las geográficas, como el caso que nos ocupa, en el cual la ubicación geográfica resulta determinante para la región toda vez que el hecho de que se encuentre en la frontera le brinda beneficios logísticos adicionales al resto de México.

J. Franja Fronteriza

De conformidad con las fracciones II, IV y V del artículo 2 del Decreto por el que se establece el IGI para la región fronteriza y la franja fronteriza norte publicado el 24 de diciembre de 2008 en el DOF, se entiende por franja fronteriza y región fronteriza:

“Artículo 2. Para los efectos de este Decreto se entiende por:

...

3. **Franja fronteriza norte**, al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional del norte del país y la línea paralela a una distancia de 20 kilómetros hacia el interior del país, en el tramo comprendido entre el límite de la región parcial del Estado de Sonora y el Golfo de México, así como el municipio fronterizo de Cananea, Sonora;

III. **Franja fronteriza sur colindante con Guatemala**, a la zona comprendida por el territorio de 20 kilómetros paralelo a la línea divisoria internacional del sur del país, en el tramo comprendido entre el municipio Unión Juárez y la desembocadura del río Suchiate en el Océano Pacífico, dentro del cual se encuentra el municipio de Tapachula, Chiapas, con los límites que geográficamente le corresponden;

IV. **Región fronteriza**, a los Estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y la región parcial del Estado de Sonora; la franja fronteriza sur colindante con Guatemala y los municipios de Caborca, Sonora; Comitán de Domínguez, Chiapas; Salina Cruz, Oaxaca y Tenosique, Tabasco;

V. **Región parcial del Estado de Sonora**, a la zona comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce actual del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste de Sonoyta, de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa a un punto situado a 10 kilómetros al este de Puerto Peñasco; de allí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional;
...⁵¹ [Énfasis añadido]

⁵⁰ DE SANTO, Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*. Editorial Universidad, Argentina, 1999. p. 825.

⁵¹ Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte, Diario Oficial de la Federación 2008, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=12&day=24>, consultado el 7 de enero de 2020.

Tal y como se ha comentado en párrafos anteriores, tanto la región fronteriza como la franja fronteriza poseen características que les otorgan ventajas con respecto al resto del territorio nacional, como por ejemplo su cercanía a nuestro vecino del Norte. Adicionalmente, la mercancía importada por los particulares establecidos en la franja fronteriza y región fronteriza que cuenten con un registro de empresa en la frontera y, además, realicen actividades de comercialización; presten servicios de restaurantes, hoteles, esparcimiento, culturales, recreativos, deportivos, educativos, investigación, médicos y de asistencia social; alquiler de bienes muebles y servicios prestados a las empresas, gozan de la desgravación total o parcial del IGI.

Como se comentó en párrafos anteriores, el Decreto ha sido prorrogado varias veces, por lo que cuenta con vigencia hasta el 30 de septiembre de 2024 según se muestra a continuación:

No.	Publicación DOF	Zona libre	Objeto	Vigencia
1	04/04/1849	Decreto de Zona Libre en el territorio de Tamaulipas	Importación libre de impuestos para mercancías de primera necesidad en algunas poblaciones fronterizas	Indefinida
2	17/03/1858	Acuerdo de Zona Libre	Emitido por el gobernador de Tamaulipas (Ramón Guerra), a través del cual amplía la zona libre.	Indefinida.
3	1861	Ley de Zona Libre	El presidente Benito Juárez ratificó el Decreto emitido el 17 de marzo de 1858 con el propósito de favorecer el intercambio comercial entre los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Durango, Chihuahua y Nuevo México. Amplia la zona libre a todos los Estados fronterizos.	Indefinida.
4	24/04/1885 1885-1886	Decreto de Zonas Libres	Se hizo extensiva a toda la frontera la importación libre de impuestos para mercancías de primera necesidad. Permite por un periodo de 6 meses internar al resto del territorio nacional los carruajes y caballos que los tiraban.	Indefinida

5	1887 y 1891	Ordenanzas de Aduana	Delimitación de zona libre desde Matamoros hasta Tijuana y la circunscribieron a una línea paralela de 20km en relación con la línea frontera internacional.	Indefinida
6	01/07/1901	Decreto de franquicias libres de impuestos en la ciudad de Bacalar	Permitía la importación libre de impuestos de diversas mercancías: ganado porcino, vacuno, ropa, calzado, telas, refacciones entre otros.	1912
7	03/06/1939	Decreto por el que se establecen Zonas Libres en el Estado de Sonora y Territorios de la Baja California	Creación de zonas libres	03/06/1949
8	08/06/1939	Circular 301-9-101 que detalla las mercancías extranjeras sujetas al impuesto de importación a su entrada a la Zona Libre Parcial del Territorio Norte de la Baja California	Tasa de IGI de mercancías en Zona Libre en virtud de producirse similares en la zona	Indefinida
9	01/07/1971	Decreto por el que se crea la Zona Libre del Territorio Sur de la Baja California	Creación de Zona Libre	30/06/1977
10	01/07/1971	Decreto por el que se amplía la vigencia de las Zonas Libres del Estado de Baja California y la parcial de Sonora	Modificación al artículo 1º del Decreto por el que se establecen Zonas Libres en el Estado de Sonora y Territorios de la Baja California de fecha 03 de junio de 1939	30/06/1977
11	30/06/1972	Decreto por el que se crea la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo	Creación de Zona Libre	30/06/1980
12	20/10/1978	Decreto para el fomento industrial en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País	Promover el desarrollo Industrial en Franja Fronteriza y Zona Libre	10 años a partir de la 1era venta del centro establecido al amparo del citado Decreto

13	30/06/1980	Decreto por el que se prórroga hasta el 31 de diciembre de 1985 la vigencia de la Zona Libre del Estado de Quintana Roo	Prórroga	31/12/1985
14	22/08/1983	Decreto por el que se considera a la franja fronteriza Sur colindante con Guatemala, que se indica, dentro de lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	Otorgar un tratamiento fiscal semejante al que establece el artículo 2º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a las franjas fronterizas Norte del país y la colindante con Belice, Centroamérica y que consiste en que la tasa general de dicho impuesto es de 6% en lugar del 15%. Comprendía 8 municipios limítrofes con Guatemala y la ciudad de Tapachula	Indefinida
15	14/11/1990	Decreto por el que se crea la Zona Libre en el Municipio de Salina Cruz en el Estado de Oaxaca	Creación de zona libre	31/08/1995
16	19/11/1992	Decreto por el que se proroga hasta el 31 de diciembre de 1993 la vigencia de las Zonas libres de los estados de Baja California y Parcial del de Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo	Prórroga	31/12/1993
17	24/12/1993	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la Franja Fronteriza Norte del país	Establecer fracciones arancelarias y esquema arancelario	Periodos de desgravación arancelaria de acuerdo con la mercancía 31/12/2000
18	29/12/1995	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial del país para	Modificación de conformidad con las modificaciones al Sistema Armonizado de clasificación de	31/12/2000

		el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la Franja Fronteriza Norte del país	mercancías	
19	29/12/1995	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la Región Fronteriza	Establecer fracciones total o parcialmente desgravadas del IGI en la Región Fronteriza	31/12/2000
20	31/12/1998	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la Franja Fronteriza Norte del país	Actualización del esquema de desgravación a fin de mantener las condiciones de competitividad y desarrollo	31/12/2002
21	31/12/1998	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la Región Fronteriza	Establecer fracciones arancelarias totalmente desgravadas del IGI en la Región Fronteriza	31/12/2002
22	31/12/2002	Decreto por el que se establecen las fracciones arancelarias que se encontrarán totalmente desgravadas del IGI para la Franja Fronteriza Norte y la Región Fronteriza	Desgravación de IGI en Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza. Ampliación de la Franja y Región Fronteriza	31/12/2008
23	24/12/2008	Decreto por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y Franja Fronteriza Norte.	Desgravar total o parcialmente el listado de mercancía señalada en el ordenamiento.	31/12/2013

24	31/12/2008	Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la Región Fronteriza y en la Franja Fronteriza Norte	Tasa de IGI en Franja y Región Fronteriza	31/12/2010
25	23/09/2010	Decreto por el que se modifica la TIGIE	Modificaciones arancelarias a la Franja y Región Fronteriza Norte	31/12/2014
26	23/11/2012	Decreto por el que se modifican la TIGIE y el diverso por el que se modifican diversos aranceles de la TIGIE, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza	Aplicar los cambios de la Quinta Enmienda a la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías	Fechas de desgravación arancelaria
27	31/12/2012	Decreto por el que se modifican la TIGIE y el diverso por el que se modifican diversos aranceles de la TIGIE, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza	Adecuación derivado de la reforma a la TIGIE	Indefinida
28	26/12/2013	Decreto que modifica y amplía la vigencia del diverso por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte	Adecuación derivado de la reforma a la LISR	31/12/2016
29	17/11/2016	Decreto que modifica y amplía la vigencia del diverso por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte	Prórroga	31/12/2019

30	05/10/2017	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte y el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación	Creación y modificación de fracciones arancelarias	Indefinida
31	31/12/2018	Decreto de estímulos fiscales Región Fronteriza Norte	Otorgar beneficios fiscales	31/12/2020
32	06/11/2019	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte.	Creación, modificación y eliminación de fracciones arancelarias y adoptar los compromisos adquiridos con el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico	Indefinida
33	20/12/2019	Decreto por el que se modifica la TIGIE, el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte y el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Servicios de Exportación.	Prórroga y actualización de fracciones arancelarias	30/09/2024
34	24/12/2020	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos	Actualizar conforme a la nueva Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales	Indefinida

		Generales de Importación y de Exportación, el Decreto para el apoyo de la competitividad de la industria automotriz terminal y el impuesto del mercado interno de automóviles, el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte, el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y los diversos por los que se establecen aranceles cupo	de Importación y de Exportación publicada en el DOF el 1 de julio de 2020	
35	30/12/2020	Decreto por el que se modifica el diverso de estímulos fiscales de la Región Fronteriza Norte.	Prórroga vigencia de Decreto.	30/12/2024
36	18/11/2021	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establece el Impuesto General de Importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial	Creación y eliminación de fracciones arancelarias y adecuar el Decreto región y franja fronteriza	Indefinida

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

De conformidad con lo anterior, es importante comentar que en el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) de la actual administración (2018-2024) se menciona que se creará un Programa Zona Libre de la Frontera Norte. Por otro lado, el 31 de diciembre de 2018 fue publicado, en el DOF, el Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Norte (el cual por la naturaleza del tema será analizado en el presente capítulo) entre cuyos objetivos menciona mejorar el comercio con Estados

Unidos, elevar la economía nacional a través del otorgamiento de diversos estímulos fiscales y generar más y mejores empleos.

El Decreto señala también diversos requisitos para acceder a los beneficios fiscales; por ejemplo, enlista los municipios de la zona Norte de México que podrán ser favorecidos, menciona que los contribuyentes deberán acreditar tener su domicilio fiscal en la franja fronteriza Norte y tener en el mismo por lo menos dieciocho meses anteriores a su registro.

Dentro de los principales beneficios sobresale el aumento al salario mínimo, reducción a los costos de gasolina, electricidad, disminución del ISR a las dos terceras partes, reducción del IVA al 50%. Lo anterior, con objeto de beneficiar no sólo al sector empresarial sino también a la población de dicha región.

Durante el Primer Informe de Gobierno el presidente Andrés Manuel López Obrador mencionó que para junio de 2019 el número de contribuyentes que optaron por las disposiciones del citado decreto fueron 5,950 beneficiarios del estímulo en el ISR y 127,378 beneficiarios del estímulo en el IVA.⁵² Cabe señalar que en el segundo informe de gobierno septiembre 2020 únicamente se hizo mención de los beneficios otorgados a los gobernados por el citado Decreto.⁵³

No obstante, el Decreto ha recibido incontables críticas toda vez que la iniciativa privada jamás esperó su aplicación únicamente en 43 municipios; también se excluyeron determinadas ramas, entre ellas la más sobresaliente es la maquila, uno de los principales sectores del comercio exterior mexicano.⁵⁴ Otra de las grandes críticas ha sido la temporalidad, pues al tener una vigencia de sólo cuatro años resulta poco atractivo para los inversionistas.

Como se afirmó anteriormente, en los considerandos del Decreto se menciona que entre los objetivos se encuentra establecer mecanismos que favorezcan

⁵² Véase Primer Informe de Gobierno, p. 288 disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/09/01/primer-informe-de-gobierno/>, consultado el 24 de septiembre de 2019.

⁵³ Véase Segundo Informe de Gobierno, p. 426 disponible en: <https://presidente.gob.mx/segundo-informe-de-gobierno-2020/>, consultado el 02 de diciembre de 2020.

⁵⁴ El Presidente del Consejo Nacional Maquiladora y Manufacturera de Servicios de Exportación (en adelante INDEX), Luis Aguirre Lang, ha señalado que del 100% de las maquiladoras en México 90% se encuentra en el Norte. Durante el primer trimestre de 2019 tuvieron un crecimiento de 12%, lo cual representa 62 mil 914 millones de dólares. En ese mismo trimestre se recibieron 2 383 millones de dólares de transferencias tecnológicas en el país y en materia de inversión extranjera directa se tuvo un crecimiento de 6.9%. De lo anterior se desprende la importancia de las maquiladoras, en virtud de que las cifras presentadas ratifican el lugar privilegiado que tienen en materia de inversión extranjera directa, lo cual les permite generar 3 millones de empleos directos y 7 millones de indirectos a nivel nacional. Consejo Nacional Maquiladora y Manufacturera de Servicios de Exportación (INDEX) disponible en: <http://www.index.org.mx/>, consultada el 25 de noviembre de 2019.

la economía y el desarrollo de la frontera Norte de México. Por ello se otorgan los beneficios fiscales mencionados en párrafos anteriores. No obstante, dichos privilegios no otorgan el carácter de Zona Libre, tal y como se demuestra a continuación:

No.	Características zonas francas	Zona Libre de la Frontera Norte DOF 31/12/2018
1	Facilidades financieras	No se otorgaron facilidades financieras
2	Estímulos fiscales	Los estímulos están condicionados a que el beneficiario tenga su domicilio fiscal por lo menos 18 meses anteriores al citado Decreto. El estímulo fiscal consiste en un crédito fiscal equivalente a la tercera parte del ISR causado en el ejercicio o en los pagos provisionales, contra el ISR causado en el mismo ejercicio fiscal o en los pagos provisionales del mismo ejercicio (se condiciona a ingresos percibidos en la Región Fronteriza Norte). Se otorgó un estímulo fiscal consiste en un crédito equivalente al 50% de la tasa del IVA , bajando de la tasa general de 16% a la tasa del 8%. Aumento al salario mínimo, reducción a los costos de gasolina y electricidad
3	Estímulos al comercio exterior	No se otorgó ningún estímulo al comercio exterior, tampoco se fomentan actividades de producción, fabricación y manufactura
4	Ubicación geográfica	Se delimitó a 43 municipios los cuales se consideran Región Fronteriza y quienes deberán inscribirse al Padrón de beneficiarios del estímulo para la Región Fronteriza Norte a efecto de gozar de los citados beneficios
5	Régimen aduanero especial	No se otorgó ningún régimen aduanero especial
6	Destino de las mercancías	No se otorgó ninguno

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Del cuadro anterior se desprende que, si bien es cierto, se otorgaron diversos beneficios fiscales a la citada Zona; sin embargo, éstos no le otorgan el carácter de zona libre ya que no se estableció régimen impositivo diferencial, por ejemplo, hasta el 31 de diciembre de 2013 la región fronteriza gozaba de una tasa preferencial del IVA a 11%, lo cual marcaba una clara diferencia con los contribuyentes del resto del país que debían pagar la tasa general del 16%.

Con el paquete económico de 2013 se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado igualando la tasa al 16%. En la exposición de motivos se mencionó que la homologación del citado impuesto simplificaría la administración y control del mismo;⁵⁵

⁵⁵ Véase Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta y se abroga la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley de Impuestos a los Depósitos en

así pues, se evitaría la simulación de actividades que le permitiera al contribuyente ubicarse en un tratamiento más favorable, por lo cual el régimen impositivo diferencial en materia de IVA del que gozaba la región fronteriza quedó eliminado.

Otro ejemplo de tratamiento impositivo diferencial lo encontramos claramente en los Decretos de Declaratoria de la ZEE de Salina Cruz y Coatzacoalcos, en los cuales se otorgaba la tasa de 0% del IVA en la enajenación de los bienes; asimismo se concedía una disminución del 100% del ISR durante los primeros 10 años y del 50% por los cinco años restantes.

En ambos casos se otorgó un claro tratamiento impositivo diferencial a los habitantes –personas físicas y/o morales– que se encontrarán en las regiones mencionadas, lo cual, marcó en el caso de la tasa del 11% del IVA, una clara diferencia de beneficios tributarios puesto que gozaban de una disminución considerable de la tasa del impuesto. En definitiva se aplicaron normas excepcionales en materia de IVA.

No olvidemos que uno de los principales objetivos de las zonas libres es promover y fortalecer el comercio exterior de los países; es por ello que también otorgan exenciones a los impuestos al comercio exterior, crean un régimen aduanero preferencial, delimitan la región para considerar la mercancía que no está dentro del territorio aduanero y, por ende, no le es aplicable su normatividad aduanera. Estos últimos puntos son aspectos esenciales para la creación de una zona libre o zona franca, figuras que en ningún momento son considerados en el Decreto en comento.

Es importante señalar que los citados Decretos serán analizados en el siguiente capítulo.

K. Zonas económicas especiales

El artículo 3 fracción XVII de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (en adelante LFZEE) define a las citadas zonas, como:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

XVII. Zona: La Zona Económica Especial, área geográfica del territorio nacional, determinada en forma unitaria o por secciones, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley, en la cual se podrán realizar, de manera enunciativa y no limitativa, actividades de manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y

efectivo, Congreso de la Unión, 2013, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=jo1MZB7Tk4MkDjL7X1mKvTb7F1rJhccKWNyKwbTmNE79aoCRjVIIFcA7cAPPM6L4>, consultado el 25 de noviembre de 2019.

tecnológico; la prestación de servicios de soporte a dichas actividades como servicios logísticos, financieros, informáticos, de este ordenamiento, así como la introducción de mercancías para tales efectos".⁵⁶

Como se aprecia en la definición anterior, una ZEE es un área ubicada estratégicamente en determinadas regiones de México, en específico en el Sureste mexicano, la cual tendrá un régimen especial consistente en beneficios fiscales y aduaneros; asimismo se podrán realizar determinadas actividades en cada una de estas zonas manufactura, procesamiento, transformación, innovación, desarrollo científico, entre otros.

Cabe señalar fueron emitidas siete Declaratorias de ZEE, publicadas en el DOF.⁵⁷ Todas ubicadas en el Sureste mexicano y cada una con vocaciones (actividades) distintas; fueron asignadas aprovechando los recursos naturales y humanos de cada una de las regiones, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

No.	ZEE	DOF DECLARATORIA	VOCACIÓN
1	Coatzacoalcos (Veracruz)	29/09/2017	Química Petroquímica Derivados Agroindustria Papel y Pulpa Aluminio Muebles Metal/Mecánica Plásticos
2	Puerto Chiapas (Chiapas)	29/09/2017	Agroindustria Automotriz Eléctrica/Electrónica Papel y Pulpa
3	Lázaro Cárdenas (Michoacán)	29/09/2017	Agroindustria Industria Metalmeccánica Industria Acerera Automotriz

⁵⁶ Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, Congreso de la Unión, 2019, p. 3., disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 16 de junio de 2019.

⁵⁷ Véanse Diario Oficial de la Federación de fechas: 29 de septiembre de 2017 publicación de los: Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial Puerto Chiapas, Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial Coatzacoalcos y Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial Lázaro Cárdenas-La Unión, fecha 19 de diciembre de 2017 publicación de los: Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Progreso y Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz, fecha 18 de abril de 2018 publicación de los: Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Campeche y Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Tabasco disponible en: www.dof.gob.mx, consultados el 17 de junio de 2019.

			Metal/Mecánica Siderúrgica Acero
4	Salina Cruz (Oaxaca)	19/12/2017	Agroindustria Eléctrica/Electrónica Maquinaria y Equipo Metal/Mecánica
5	Progreso (Yucatán)	19/12/2017	Innovación y Desarrollo Tecnológico
6	Champotón (Campeche)	18/04/2018	Agroindustria Química Petroquímica
7	Paraíso (Tabasco)	18/04/2018	Agroindustria Maquinaria y Equipo Química Petroquímica Hidrocarburos

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Por su parte el Banco de México define las zonas económicas especiales como:

“Aquellas áreas geográficas contenidas en el territorio de una nación en donde las reglas diseñadas para hacer negocios son diferentes a las prevalecientes en el resto de la nación. Dichas reglas, difieren en términos de las condiciones de inversión, comercio internacional, régimen aduanero e impositivo y ambiente regulatorio, todos los cuales son aplicados de forma irrestricta, tanto desde la perspectiva de política económica, como en lo que concierne a alcanzar mejores grados de eficacia en el ámbito de la administración de la zona”.⁵⁸

Con lo anterior definimos como ZEE aquellas superficies situadas en las áreas geográficas estratégicas de los territorios, en donde las reglas del juego son muy distintas al resto del territorio y gozan de incentivos como: no pago de los impuestos al comercio exterior, exenciones y reducciones en impuestos directos e indirectos, por ejemplo en IVA, ISR e impuesto especial sobre productos y servicios (en adelante IEPS).

⁵⁸ CANDELAS RAMÍREZ, Roberto, Zonas económicas especiales en México, Marco general de referencia para su instalación, desarrollo y viabilidad presupuestal, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXIII Legislatura*, México, núm., 224, agosto de 2016, p. 2, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/CentrosdeEstudio/CESOP/EstudiosInvestigaciones/DocumentosdeTrabajo/Num.224ZonasEconomicasEspecialesenMexico>, consultada el 7 de enero de 2020.

Asimismo, las ZEE ofrecen una amplia gama de actividades a realizar, entre ellas manufactura, transformación, reparación, agricultura, comercio, tecnología; lo cual permite atraer más inversión tanto nacional como extranjera. Llama la atención que en México la figura de ZEE otorgaba una serie de incentivos no sólo en comercio exterior, como es el caso del IGI, sino también impuestos directos como es el caso del ISR. Lo anterior con objeto de impulsar el desarrollo económico y social de la zona Sureste de México. En definitiva, las ZEE creadas en la anterior administración constituían una Zona Libre.

Es importante comentar que el proyecto de ZEE fue creado en la administración de 2012-2018; sin embargo, no se logró materializarlo toda vez que ninguna ZEE fue puesta en marcha. Aunado a lo anterior, en la actual Administración 2018-2024 se ha dicho que la citada figura será eliminada; incluso el 19 de noviembre de 2019 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se abrogan los diversos de Declaratorias de las ZEE de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas-La Unión, de Progreso, de Salina Cruz, de Campeche y de Tabasco publicados el 29 de septiembre y 19 de diciembre ambos de 2017 y el 18 de abril de 2018, respectivamente.

El apartado de considerandos del citado Decreto en párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno, se mencionan los motivos por los cuales se decidió abrogar dicha figura. Por un lado señala que las ZEE se crearon con el objetivo de impulsar el crecimiento económico sostenible y otorgar más y mejores oportunidades al Sureste mexicano. Por otro lado, refiere que hasta el momento no se ha otorgado permiso o asignación alguno como Administrador Integral por no haberse cumplido los requisitos legales; asimismo, cita que la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (en adelante AFDZEE) no ha otorgado autorización alguna para fungir como inversionista dentro de las ZEE.⁵⁹

No obstante lo anterior, los extitulares de la AFDZEE informaron que las citadas herramientas contaban con inversionistas a los que únicamente les hacían falta los permisos o asignaciones. Además, el esquema mencionado contaba ya con empresas extranjeras decididas a invertir, las cuales ya habían cumplido el 100% de los requisitos solicitados; faltando solamente la emisión del permiso de la Autoridad Federal. Dichas empresas tenían una inversión proyectada de 2,700 millones de dólares en el corto plazo. También se contaba con empresas con cartas de intención

⁵⁹ Véase Decreto por el que se abrogan los diversos de Declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas-La Unión, de Progreso, de Salina Cruz, de Campeche y de Tabasco publicados el 29 de septiembre y 19 de diciembre ambos de 2017 y el 18 de abril de 2018, p. 1 disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 22 de noviembre de 2019.

por 8,600 millones de pesos, lo cual generaba una prospectiva para los próximos 20 años de cerca de 45,000 millones de pesos en inversiones.⁶⁰

Como lo demuestra el párrafo anterior, México contaba con una fuerte inversión extranjera en materia de ZEE que generaría más y mejores empleos, desarrollo económico y social en la zona Sureste; no obstante, los extitulares de la AFDZEE: Gerardo Gutiérrez y Rafael Morín Mollinedo, han declarado en múltiples ocasiones que tanto el proyecto de ZEE como los proyectos regionales de la actual administración pueden converger y trabajar a la par, toda vez que ambos presentan identidad de lugares, aunado al hecho del proyecto de crear una zona franca en el Corredor Interoceánico.

El proyecto del Corredor Interoceánico comprende la ampliación de los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos, ciudades que contaban con una declaratoria de ZEE. Por un lado, la ZEE de Salina Cruz tenía una inversión extranjera proyectada de 575 millones de dólares y a largo plazo inversiones por 2 mil 507 millones de dólares que generarían 51 mil 176 empleos directos.⁶¹ Por otro, la ZEE de Coatzacoalcos era la más adelantada en infraestructura y tecnología; contaba con una inversión aproximada de 600 millones de dólares los cuales generarían 8 mil empleos.⁶²

En ese tenor, el proyecto de ZEE evidentemente comprendía la creación de zonas francas en el territorio del Corredor Interoceánico; de ahí la importancia de que los proyectos de ZEE, en específico de Coatzacoalcos y Salina Cruz no se hubieran cancelado. Sin duda, esos proyectos presentan identidad de lugares con el proyecto del Corredor; en consecuencia, no se debieron cancelar sino generar sinergias entre ambos, aprovechando la infraestructura, tecnología, avance y sobre todo la inversión extranjera “pactada” de las citadas ZEE, a efecto de enriquecer y robustecer no sólo el proyecto del multicitado Corredor, sino la totalidad de los proyectos regionales de la actual Administración.

El 30 de diciembre de 2019 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SHCP; los artículos segundo y tercero transitorios señalan que se deroga el Artículo

⁶⁰ Véase Expansión en alianza, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2019/04/25/amlo-cancela-las-zee-pese-a-promesas-de-inversion-por-2-700-mdd>, consultada el 12 de octubre de 2019.

⁶¹ Véase Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales disponible en: <https://www.gob.mx/zee/es/articulos/interesa-a-trece-empresas-invertir-575mddparaarrancarzeeedesalinacruz-oxaxaca?idiom=es>, consultada el 12 de octubre de 2019.

⁶² Véase HERNÁNDEZ, Leticia, “Coatzacoalcos toma la delantera en estímulos para inversión de ZEE”, El Financiero, sección economía, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/coatzacoalcostomaladelanteraaenestimulos-para-inversion-de-zee>, consultada el 12 de octubre de 2019.

Primero del Decreto por el que se crea la AFDZEE y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SHCP, publicado el 30 de junio de 2016 en el DOF. Por tal motivo, se extingue el citado órgano administrativo desconcentrado, indicando que todas las referencias que se hagan a la extinta autoridad se entenderán hechas a la SHCP por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

De los párrafos anteriormente citados se desprende a todas luces que, desafortunadamente, en México existe una política de no continuidad a los proyectos de administraciones pasadas; proyectos como el Aeropuerto de Texcoco también iniciado en la administración 2012-2018, igualmente cancelado por la actual administración 2018-2024, sin considerar la inversión privada extranjera y nacional en la construcción de infraestructura, la cual tiene cifras aproximadas a los 60,291 millones de pesos en obra ejecutada debiéndose pagar 14, 932 millones a los contratistas por concepto de gastos no recuperables.⁶³

Por su parte, las ZEE son otra prueba palpable de ello, toda vez que aun y cuando se ha demostrado con cifras el número de inversiones internacionales proyectadas en las citadas zonas, esta administración 2018-2024 ha decidido cancelarlas, olvidando el desarrollo y mejores oportunidades que dichas herramientas traerían al Sureste mexicano.

L. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

A efecto de conocer más sobre éste es de suma importancia primero conocer la definición de istmo:

“Lengua de tierra que une dos continentes o una península con un continente.”⁶⁴

Con base en lo anterior definimos istmo una porción de tierra, la cual une dos continentes; en el caso específico del Istmo de Tehuantepec une dos océanos: el Atlántico y el Pacífico, por tanto une dos continentes y dos mercados: europeo y asiático.

El Istmo de Tehuantepec se encuentra entre los Estados de Oaxaca y Veracruz; posee un clima tropical e innumerables recursos naturales. Es uno de los lugares con mayor presencia indígena en México, destacando los zapotecos y los zoques.

⁶³ Véase GARCÍA, Karol, “Costo de cancelar el NAIM queda en 71,000 millones de pesos: SCT”, El Economista, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Costo-de-cancelar-el-NAIM-queda-en-71000-millones-de-pesos-SCT-20190828-0057.html>, consultada el 23 de noviembre de 2019.

⁶⁴ Diccionario Enciclopédico Espasa, Espasa Calpe, España, 1992, p. 6764.

La simple ubicación geográfica del Istmo de Tehuantepec le otorga ventajas logísticas sobre otras partes del territorio mexicano, pues es capaz de unir dos puertos: Veracruz y Salina Cruz; además, es la parte más angosta entre el Océano Pacífico y el Golfo de México y también se le conoce como la frontera entre Centroamérica y Norteamérica. El Istmo es uno de los lugares de la frontera Sur de México que presenta más atraso económico y social junto con altos índices de desempleo, por lo cual sus habitantes constantemente deben migrar a nuestro vecino del Norte a efecto de obtener mejores oportunidades.

Por lo anterior el Gobierno Federal ha decidido crear un organismo público descentralizado llamado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, con objeto de promover la actividad económica a través del comercio internacional realizada en los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz; ello se llevará a cabo la instrumentación de una plataforma de logística que permita su interconexión eficaz a través del servicio ferroviario.

Éste es uno de los Proyectos Regionales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 pretende promover el desarrollo económico y social del Sureste mexicano, con tal propósito el 14 de junio de 2019 se publicó, en el DOF, el Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.

Es importante mencionar que, desde el 25 de marzo de 2019, la SHCP ingresó a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (en adelante CONAMER) la solicitud de exención de Manifestación de Impacto Regulatorio (en adelante MIR) del *Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec*, llama la atención que haya sido dada de baja tres días después y se hiciera nuevamente visible el 1 de abril de 2019.

Sin embargo, en ningún momento se nos permitió a los ciudadanos enviar comentarios al anteproyecto del citado Decreto, en virtud de que al intentar enviar notas aparecía una pantalla indicando que era necesario que la dependencia u organismo descentralizado envíe el formulario respectivo, a efecto de poder recibir las citadas reflexiones.

Lo anterior, en contraposición a los artículos 4, 5 y 6 de la Ley Federal de Consulta Popular, los cuales refieren al derecho que tenemos los ciudadanos a

manifestar nuestra opinión a través de la consulta popular sobre temas de trascendencia nacional.

Ahora bien, en el Primer Informe de Gobierno del actual presidente de México Andrés Manuel López Obrador se menciona que el citado proyecto tiene 72% de avance y se espera se concluya a finales de 2019⁶⁵ cabe señalar que en el segundo informe de gobierno -septiembre 2020- no se hizo mención alguna del avance de la citada obra;⁶⁶ asimismo se continúa con la rehabilitación de los puertos de Veracruz y Salina Cruz la cual a septiembre de 2020 es del 23%⁶⁷ adicionalmente se creará una zona libre o franca a efecto de que en la misma se instalen parques industriales con objeto de incentivar la llegada de inversionistas a la región.

Es importante comentar que el citado Corredor ha generado gran expectativa de desarrollo para la zona Sureste de México, toda vez que existen fuertes intereses de gobiernos extranjeros por realizar inversiones en el mismo. Por ejemplo, en septiembre de 2019, el gobernador del estado de Oaxaca se reunió con el primer ministro de Singapur, Lee Hsien Loong, ya que su país tiene intención de realizar inversiones en dicho lugar a efecto de aprovechar la posición geográfica, así como los tratados internacionales celebrados por México.

El 30 de diciembre de 2019 fue publicado en el DOF el Acuerdo por el que las empresas de participación estatal mayoritaria, que en el mismo se indican, dejan de estar coordinadas y agrupadas en el ramo de comunicaciones y transportes. A través de la SICT se determina que las empresas de participación estatal mayoritaria: API de Coatzacoalcos S.A. de C.V., API de Salina Cruz S.A. de C.V. y Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec S.A. de C.V., dejan de estar coordinadas bajo el sector a cargo del citado órgano centralizado; no obstante, deberán cumplir con el marco jurídico de la citada dependencia. Lo anterior con objeto de unir esfuerzos de las citadas instituciones a efecto de lograr un funcionamiento exitoso del Corredor Multimodal Interoceánico y, por ende, el desarrollo económico de la región.

3. Sujetos que pueden operar en los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social

Los sujetos que pueden operar y/o utilizar territorios aduaneros para el desarrollo económico y social son empresas públicas y/o privadas, facultadas para administrar la zona o bien para realizar las actividades permitidas en la misma.

⁶⁵ Véase Primer Informe de Gobierno, *op. cit.*, p. 286 consultado el 24 de septiembre de 2019.

⁶⁶ Véase Segundo Informe de Gobierno, *op. cit.*, p. 423 consultado el 02 de diciembre de 2020.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 426.

Es importante comentar que en Colombia, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y el artículo 393-14 del Decreto 2685 de 1999 publicado en el Diario Oficial de Colombia el 30 de diciembre de 1999, los usuarios de zonas francas son:

- Usuario operador.
- Usuario industrial de bienes.
- Usuario industrial de servicios.
- Usuario comercial.

Los cuáles serán analizados en el capítulo tercero de la presente investigación.

A. Ente regulador

a. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

El 14 de junio de 2019 se publicó en el DOF el Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no Sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.

De conformidad con el artículo 1 del citado Decreto, el organismo descentralizado tiene por objeto instrumentar una plataforma logística que integre la prestación de servicios de administración portuaria en los Puertos de Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave y de Salina Cruz, Oaxaca, y su interconexión mediante transporte ferroviario; así como cualquier otra acción que permita contribuir con el desarrollo de la región del Istmo de Tehuantepec.

Ahora bien, en el artículo 4 de dicho Decreto se otorgan plenas facultades al organismo descentralizado para realizar cualquier tipo de acto jurídico, incluidos contratos y otras acciones, que permitan contribuir al desarrollo de la región del Istmo; además de coadyuvar con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y demás autoridades competentes para el otorgamiento de incentivos para promover la región del Istmo.

Así pues, la dirección y administración del citado Corredor estará a cargo de una Junta de Gobierno y un Director General, cabe señalar que la Junta de Gobierno estará integrada por titulares de diversos organismos; por ejemplo, SHCP, Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público de la SHCP, Subsecretaría de Egresos de la SHCP, titular de la ANAM entre otros. Por su parte, el Director General será designado por el Ejecutivo Federal y representará legalmente al Corredor; asimismo administrará sus bienes, pudiendo delegar atribuciones en otros servidores públicos.

Adicionalmente, el Corredor tendrá un órgano de vigilancia y de control interno, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; no obstante, aún no se definen de forma específica las funciones del citado órgano de vigilancia.

Es importante comentar que cada uno de los países que ha utilizado la figura de ZEE y zonas francas ha creado o modificado sus propias instituciones a efecto de regular dichas figuras, tal como será analizado en el capítulo tercero de la presente investigación.

4. Tipos de zonas francas en América Latina

Son instrumentos de políticas orientadas a la promoción de las exportaciones y a la inversión extranjera directa mediante la promoción de una parte del territorio aduanero, a través de la aplicación de atractivos incentivos aduaneros y, algunas veces, fiscales y financieros.

En América Latina se comenzó a utilizar dicha figura a partir de los años ochenta, teniendo su auge en los noventa. Se han empleado como instrumentos para promover el desarrollo productivo de sus economías con la atracción de inversión extranjera y nacional, fomentando las exportaciones y generando empleos. La posición geográfica es un factor determinante, pues las zonas francas de exportación vecinas a países con consumos masivos, han reflejado un mayor impacto en las zonas que no se ubican en dicha situación.

Ahora bien, las zonas francas dedicadas exclusivamente a la exportación, además de contar con una ubicación geográfica privilegiada, cuentan con un atractivo paquete de incentivos, entre ellos exención de impuestos aduaneros, fiscales y facilidades en infraestructura; esto con objeto de facilitar la exportación de mercancías. Dicho modelo es de los más usados en América Latina; países como Honduras, República Dominicana, El Salvador, Bolivia y Costa Rica, lo han utilizado para elevar su volumen de exportaciones y atraer inversión extranjera directa.

De conformidad con el Reporte Anual Estadístico de 2017 de la Asociación de Zonas Francas de las Américas (en adelante AZFA) se afirma que el país de América Latina que cuenta con más zonas francas es Colombia (zonas mixtas que más adelante se explicarán): 112, de las cuales 38 son Zonas Francas Permanentes y 62 Zonas Francas Permanentes Especiales; existen 817 empresas instaladas, generando

158,000 empleos.⁶⁸ Esto es una cifra considerable toda vez que 2017 Colombia contaba con una población de 48'909,844 habitantes⁶⁹ lo cual permite al citado país posicionarse dentro de los naciones de América Latina en las cuales las zonas francas han contribuido a la reducción de las tasas de desempleo. De aquí se desprende que las 112 zonas francas establecidas en Colombia otorgan sumas bastantes considerables tanto en la generación de empresas como en la creación de empleos. Cabe señalar que la principal actividad de las citadas zonas es industrial, seguida por el sector de servicios.

De conformidad con la AZFA, en América Latina existen los siguientes tipos:

Las zonas francas son territorios delimitados que gozan de beneficios fiscales y aduaneros; se caracterizan por tener las siguientes funciones sumamente específicas:

- A. Zonas francas de exportación
 - a. Diversificación industrial
 - b. Dependientes de las maquilas
 - c. Servicios logísticos
- B. Zonas Francas de Sustitución de Importaciones
- C. Zonas Francas Mixtas
 - a. Permanente
 - b. Especiales o uniempresariales
 - c. Transitorias

A. Zonas francas de exportación

a. Diversificación industrial

Se utiliza para aumentar el valor agregado de productos y servicios; países como República Dominicana y Costa Rica han visto importantes avances en su industria textil, productos de tecnología, instrumentos médicos y fármacos.

⁶⁸ CAMILA MORENO, María, y Juan Pablo Rivera, "Estadísticas Zonas Francas de América Latina y el Caribe", *Revista Asociación de Zonas Francas de las Américas*, Zetta Comunicadores, S.A., Septiembre de 2016, p. 7, disponible en: <https://www.asociacionzonasfrancas.org/media/revistas/archivos/Revista-AZFA-Edicion2-2016red.pdf>, consultada el 7 de enero de 2020.

⁶⁹ "Atención a la ciudadanía", Presidencia de la República de Colombia, disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/presidenciaco.aspx>, consultada el 7 de enero de 2020.

De conformidad con un reporte de la OIT, en 2017, República Dominicana lidera en América Latina en la generación de empleos y exportaciones provenientes de las Zonas Francas de Exportación, generando 165,724 empleos directos superando a Honduras con 146, 000; respecto a las exportaciones con 5,695 millones de dólares, superan a Costa Rica que tiene 4,729 millones. En cuanto a inversión, el sector acumula 4,474 millones de dólares provenientes de Estados Unidos, Unión Europea, Canadá, Brasil, Taiwán y Corea del Sur;⁷⁰ lo cual califica a República Dominicana como el país con las Zonas Francas de Exportación más exitoso de América Latina.

La industria textil de República Dominicana ha pasado de ser ensambladora a hacer integración vertical; lo cual les ha permitido ofrecer tejido, diseño y confección; sin embargo, la OIT ha detectado que los salarios en las zonas francas se sitúa en 10,000 pesos mensuales 43% inferior del que le correspondería pagar a las multinacionales si se instalasen fuera de los muros que delimitan estos parques industriales. Al respecto, los líderes sindicales han realizado diversas negociaciones para buscar un aumento a los salarios, sin obtener respuestas favorables hasta el momento.

El punto anterior es uno de los asuntos que México debe cuidar en la creación del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (en adelante CIIT) y de las zonas libres, las cuales el gobierno federal tiene proyectado instalar en toda la citada región; como lo hemos comentado, uno de los objetos de estas herramientas es la generación de más y mejores empleos, es decir, no sólo se trata de generar cifras altas en la creación de empleos, sino que estén bien remunerados y las condiciones de trabajo coincidan con la normatividad laboral aplicable.

Aunado a lo anterior, la nueva administración otorgó un aumento al salario mínimo del doble en la región Norte de México aplicable desde 2019 quedó en \$176.72 pesos, ganando la zona Norte 6.7% más que el resto del país; mientras que los demás estados del país tuvieron un aumento de \$14.32 pesos, quedando en \$102.68. Así pues, en 2020 también hubo otro aumento en la Zona Norte de \$8.84 pesos, dando \$185.56; por su parte el resto de los estados del país registraron un aumento de \$20.54 quedando en \$123.22.⁷¹ En 2022 el salario de la región Norte de México era de \$260.34

⁷⁰ Zonas Francas de Exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Retos para el trabajo docente, *Oficina Internacional del Trabajo*, p. 7 disponible en: https://www.ilo.org/wcm/sp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_573525.pdf, consultada el 30 de septiembre de 2019.

⁷¹ “Blog”, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, disponible en: <https://www.gob.mx/conasami/articulos/historico-aumento-del-salario-minimo-para-2020?idiom=es>, consultada el 7 de enero de 2020.

y en el resto del territorio de \$172.87.⁷² En 2023 el salario de la región Norte de México es de \$312.41 y en el resto del territorio es de \$207.44.⁷³ Con base en estas cifras, la actual administración ha apoyado el tema de los salarios mínimos, registrando aumentos considerables con objeto de robustecer, tanto los empleos en la Región Fronteriza Norte como los del resto del territorio nacional, con el propósito de evitar la migración a Estados Unidos.

b. Dependientes de las maquilas

Países como El Salvador han implementado en las maquilas dicho esquema con objeto de obtener ventajas frente a los tratados de libre comercio, de manera específica con el CAFTA-RD.

En El Salvador, con una población aproximada de 6'643,000 habitantes,⁷⁴ las Zonas Francas generan 240,000 empleos de ellos 80,000 son empleos directos y 160,000 indirectos. La Zona Franca de San José, ubicada en ciudad de Libertad, es de las principales promotoras de la industria textil, confección y sectores afines.

Es importante comentar, el sector textil es de lo más fuertes en Zonas Francas, prueba de ello es la Cámara de la Industria Textil, Confección y Zonas Francas del Salvador (CAMTEX), conformada por la unión de Asociación Salvadoreña de Industrias de la Confección (ASIC), Unión de Industrial Textil (UNITEX) y la Asociación de Zonas Francas del Salvador (AFES), lo cual ha convertido a la industria textil en uno de los principales sectores de exportación de El Salvador.

Además en la citada zona se ofrece capacitación y formación profesional de mano de obra a todos los niveles, se concede a los trabajadores ventajas adicionales sobre otras zonas francas. Cabe señalar que las exportaciones del sector textil y confección proveniente de las zonas francas representaron 51.3 % del total de exportaciones salvadoreñas en 2017. Ese mismo año, las zonas francas ocuparon el primer lugar en aportaciones al Producto Interno Bruto (en adelante PIB) del sector

⁷² “Prensa”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de México, disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/entraenvigorincrementoalsalario-minimo-del22idiom=es#:~:text=COMUNICADO%20CONJUNTO%20001%2F2022&text=La%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20de%20los,Norte%20de%20%24213.39%20a%20%24260.34>, consultado el 05 de enero de 2022.

⁷³ Véase “Incremento a los salarios mínimos para 2023”, Gobierno de México, disponible en: <https://www.gob.mx/conasami/articulos/incremento-a-los-salarios-minimos-para-2023?idiom=es>, consultado el 17 de enero de 2023.

⁷⁴ “Servicios”, Presidencia de la República del Salvador, disponible en: <https://www.presidencia.gob.sv/>, consultada el 7 de enero de 2020.

manufacturero con 16.6%; y el séptimo lugar de entre las 44 ramas del PIB total, con 3.9.⁷⁵

Aunado a lo anterior en febrero de 2013 se realizó una importante reforma a la Ley de Zonas Francas, a efecto de que el citado ordenamiento estuviera acorde a las regulaciones de la OMC, eliminando las exenciones de impuestos y otorgando beneficios fiscales; lo cual tuvo como consecuencia en la actualidad existan más de 260 compañías de textiles y confección,⁷⁶ entre ellas, empresas reconocidas a nivel internacional.

c. Servicios logísticos

Este tipo de zonas francas son utilizadas exclusivamente para la distribución de bienes y servicios. Chile, entre otros países, ha adoptado este esquema, que cuenta con dos zonas francas: una ubicada en el Norte de Chile en la Región de Iquique llamada ZOFRI, y la otra en el Sur de Chile en la Región Magallanes en la ciudad de Punta Arenas, llamada PARENAZON.

Las citadas zonas se caracterizan por contar con centros comerciales, automotrices y almacenes con todo tipo de mercancías, predominan artículos nuevos y usados, estos últimos siempre y cuando se comercialicen con base en el Reglamento Interno Operacional de la Zona. Entre los principales productos están: confecciones, perfumes y vehículos; asimismo al igual que otras zonas francas gozan de exenciones aduaneras.

Ahora bien, en las dos zonas francas existen aproximadamente 2,115 empresas establecidas que generan aproximadamente 38,000 empleos, de los cuales 17, 000 son directos y 21,000 indirectos; las importaciones sumaron un valor de 3,792 millones de dólares y las exportaciones un valor de 3, 325 millones.⁷⁷

Es importante comentar que los trabajadores de las zonas francas cuentan con seguridad social, en contraste con el resto del territorio donde 40% de los trabajadores carecen de dicha prestación. Las citadas zonas han ayudado a disminuir la

⁷⁵ Véase IBARRA Leonel, “Zonas Francas”, El Economista, disponible en: <https://www.eleconomista.net/economia/Zonas-Francas-aportan-anualmente-101.5-millones-al-estado-salvadoreno-20170921-0021.html>, consultada el 1 de octubre de 2019.

⁷⁶ “Prensa”, Cámara de la Industria Textil, Confección y Zonas Francas de El Salvador, disponible en: <https://www.camtex.com.sv/site/>, consultada el 9 de enero de 2020.

⁷⁷ Véase “Reporte Anual Estadístico, Zonas Francas Chile”, Asociación de Zonas Francas de las Américas, p. 1 disponible en: https://www.asociacionzonasfrancas.org/media/estadisticas-pais/Chile/2017/Estadisticas_Zonas_Francas_Chile.pdf, consultada el 1 de octubre de 2019.

tasa de desempleo en todo el país, ya que han generado aproximadamente 38,000 empleos.

B. Zonas francas de sustitución de importaciones

Tienen como objetivo inyectar mayor suministro de bienes y servicios del extranjero al mercado doméstico; Brasil cuenta con la Zona Franca de Manaus, la cual sigue el esquema de sustitución de importación, por lo cual su principal objetivo es el mercado interno.

La Zona Franca de Manaus, ubicada al Noroeste de Brasil, es un centro comercial, industrial y agrícola: genera aproximadamente más de medio millón de empleos a través de casi 600 empresas ahí establecidas; goza de exenciones al IGI e IGE. Además tiene beneficios adicionales al contar con una completa infraestructura de servicios de salud, energía y comunicaciones.

La citada Zona es administrada por la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (en adelante SUFRAMA), creada por el Decreto número 188 de 1967 en conjunto con el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios. El objetivo de esta zona es construir un modelo de desarrollo regional que utilice los recursos de manera sostenible, asegurando la viabilidad económica y mejorando la calidad de vida de las poblaciones locales.⁷⁸

Es importante comentar que SUFRAMA, con los fondos recaudados por concepto de prestación de servicios, se asocia con gobiernos locales, municipales e instituciones educativas para financiar proyectos específicos que ayuden al desarrollo de la zona y de Brasil, por ejemplo, proyectos de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

C. Zonas francas mixtas

Son áreas delimitadas por el gobierno federal en las que se conceden beneficios tributarios especiales a las empresas establecidas. Países como Colombia cuentan con Zonas Francas Mixtas en sus tres modalidades.

Actualmente Colombia cuenta con 112 zonas francas mixtas con aproximadamente 961 empresas instaladas, las cuales generan 304,447 empleos;

⁷⁸ Véase SUFRAMA Ministerio de Economía, disponible en: <http://site.suframa.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>, consultada el 6 de octubre 2019.

adicionalmente gozan de exenciones del IGI, IGE e IVA y una tarifa preferencial del 20% por concepto de impuesto sobre la renta.⁷⁹

Cabe señalar que éste es el país de América Latina con más zonas francas y el que ha normado exhaustivamente dicha figura (cuenta con diversas leyes, decretos y resoluciones); esto ha generado un ambiente de confianza entre los inversionistas teniendo como consecuencia que en los últimos años generen una inversión total de 39 billones de pesos colombianos, lo que ha conllevado a que las citadas zonas produzcan 6% del total de las exportaciones de dicho país.

a. Permanentes

Son áreas delimitadas por el gobierno federal donde varias empresas pueden instalarse y gozar de un tratamiento tributario aduanero; son administradas por un usuario operador, quien es el encargado de dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias zonas francas; así como para calificar a sus usuarios.

Los usuarios pueden clasificarse en:

- Usuarios comerciales
- Usuarios Industriales
 - ✓ Industriales de Bienes
 - ✓ Industriales de Servicios

Los usuarios industriales de bienes tienen autorización para producir, transformar o ensamblar bienes, mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.

Los usuarios industriales de servicios tienen autorización para las siguientes actividades: logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación, telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, organización, gestión u operación de bases de datos, investigación científica y tecnológica, asistencia médica, odontológica y en general de salud, turismo, reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes, soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria, auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares.

⁷⁹ Véase ANDI, Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, disponible en: <http://www.andi.com.co/Home/Pagina/1-quienes-somos>, consultada el 6 de octubre 2019.

La Zona Franca Permanente de Bogotá es considerada como el parque industrial y de servicios más importante en Colombia; cuenta con 200 empresas calificadas y 200 empresas de apoyo distribuidas en un 53% por empresas del sector logístico, 27% de empresas de servicios, 12% de empresas de comercio y 8% de empresas del sector industrial, las cuales generan más de 84 mil empleos directos e indirectos. Ésta es una de las principales zonas francas permanentes en Colombia,⁸⁰ en 2017 fue galardonada como mejor Zona Franca de Las Américas, mejor Zona Franca Especialista en BPO, mejor Zona Franca en Educación y Entrenamiento y mejor Zona Franca con Programa de Idiomas.

Cabe señalar que esta zona franca tiene convenios con universidades y dependencias gubernamentales con objeto de brindar mayores y mejores servicios a sus usuarios; asimismo cuenta con diversas certificaciones de gestión de calidad y de seguridad de la cadena de suministro, lo cual le permitirá en un futuro cercano certificarse como Operador Económico Autorizado (en adelante OEA exclusivamente para fines de este trabajo).

b. Especiales o uniempresariales

Las zonas especiales o uniempresariales son áreas delimitadas por el gobierno federal en las cuales se instala un solo usuario; por ello las condiciones para el establecimiento de dicho usuario son más estrictas que en el resto de zonas francas, por ejemplo, dentro de los requisitos se solicita al usuario un Plan Maestro de Desarrollo mediante el que se especifique la contribución que se hará en materia de innovación y desarrollo.

Las zonas francas permanentes, también conocidas como uniempresariales, pueden ser instaladas para desarrollar bienes y servicios. Actualmente los sectores a los cuales se dedican las citadas zonas son: lácteos, servicios, puertos, manufactura, proyectos agroindustriales, exploración y distribución de hidrocarburos; cabe señalar que dependiendo del sector será el monto de inversión y la cantidad de empleos solicitados.

Dentro de las principales zonas francas especiales se encuentra la zona franca Zona Paz Agroindustrial ubicada en la vereda Quebrada Grande, en el municipio de Piendamó, Cauca; su objetivo es integrar a pequeños y medianos productores en las

⁸⁰ Véase Zona Franca Bogotá, disponible en: <https://zonafrancabogota.com/zona-franca-bogota-galardonada-como-mejor-zona-franca-de-las-americas/>, consultada el 10 de octubre de 2019.

áreas de cultivo a efecto de convertirse en proveedores; sus principales productos son: aguacate y café.

c. Transitorias.

Son aquellas áreas en las cuales el gobierno federal concede autorizaciones especiales para llevar a cabo ferias, exhibiciones, congresos o seminarios que sean importantes para la economía nacional y el comercio internacional; se caracterizan por ser meramente comerciales y de servicios. Los usuarios que intervienen en este tipo de zonas adquieren la calidad de administradores; son los encargados de administrar los recintos en los cuales se lleva a cabo la feria y/o exposición y usuario expositor, quien celebra un contrato con el usuario administrador, a efecto de exhibir su mercancía.

Dentro de las principales zonas francas transitorias existentes en Colombia se encuentra la Plaza Mayor Medellín; la cual otorga a sus usuarios determinados beneficios, por ejemplo, no causación de IVA ni de aranceles siempre y cuando la mercancía se venda en la plaza, brinda servicios de logística internacional y asesoría en comercio exterior gratuita; se podrá ingresar mercancía proveniente de otras zonas francas sin necesidad de realizar procesos de desaduanamiento.



Del estudio del presente capítulo se concluye que los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social poseen características que los hacen atractivos, tanto para la inversión nacional como para la extranjera. Dentro de ellos se encuentran facilidades financieras en las cuales se conceden créditos especiales a las empresas establecidas en la zona; se otorga un atractivo paquete de incentivos fiscales a través de los que se reduce considerablemente la carga tributaria a las empresas; también confieren facilidades en materia aduanera –régimen aduanero especial–. Asimismo considero una de sus principales peculiaridades es la ubicación geográfica toda vez que resultan más atractivas las herramientas situadas en puntos estratégicos; por ejemplo el caso de la ZEE de Shenzhen que colinda con grandes mercados, la cual más adelante analizaremos junto con las situadas en zonas apartadas o bien que no cuentan con vías de comunicación adecuadas como el caso de la Zona Libre de Manaus de Brasil.

Por lo anterior podemos afirmar que los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social son considerados circunscripciones las cuales cuentan con una normativa especial; es decir con leyes más flexibles. No obstante en algunos países tienen fines específicos, tal como el caso de Colombia, en donde tienen por

objeto desarrollar el proceso de industrialización; mientras que en República Dominicana el objetivo es fortalecer las exportaciones.

En ese orden de ideas, los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social son instrumentos que han utilizado diversas naciones, por lo cual cada una de ellas ha creado y adaptado su propia definición, objetivo y normas respecto de los mismos; siempre obedeciendo a las necesidades del país.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LOS TERRITORIOS ADUANEROS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Para analizar la figura de territorios aduaneros para el desarrollo económico y social es importante aludir al ámbito internacional, ya que diversos países han recurrido a ello, siendo los más sobresalientes la República Popular China en el continente asiático; mientras que en América están naciones como Panamá, Colombia y Brasil. En el caso de México hasta la fecha no se cuenta con la figura de zona franca o bien de ZEE; en cambio, se han creado otras como zonas libres, perímetros libres y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, a efecto de atraer inversión extranjera y promover el comercio exterior.

Ahora bien, las figuras de zona franca y ZEE no son herramientas nuevas; desde la antigüedad diversas civilizaciones utilizaron figuras similares con objeto de promover el comercio; se sabe que fueron los romanos los primeros en otorgar tarifas preferenciales en almacenamiento y exportación de mercancías. Por su parte, los fenicios fueron los pioneros en el establecimiento de áreas libres de impuestos, tarifas preferenciales de almacenamiento y traslado de mercancías.

La primera zona franca establecida en el mundo se remonta a España, cuando en el siglo XIII el rey Alfonso X, “el Sabio”, otorgó concesiones especiales al puerto de Cádiz una vez que éste fue liberado de los musulmanes.⁸¹ Años más tarde, el rey Fernando VII también otorgó una concesión ha dicho puerto franco el 11 de junio de 1829 cuando el soberano firmó el Decreto por el cual se crearon las zonas francas de Cádiz y Barcelona. Es importante comentar que la ciudad de Cádiz siempre ha funcionado como puerta de entrada a Europa de mercancías provenientes de Asia y África; tan es así que se la conoce como la puerta sur de Europa.

A pesar de lo anterior, fue hasta después de la segunda Guerra Mundial, con la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en adelante GATT, por sus siglas en inglés), que el comercio internacional tuvo un desarrollo considerable. En ese contexto se dio la creación de la primera zona franca industrial o ZEE orientada a la exportación en el aeropuerto de Shannon, Irlanda, con objeto de seguir atrayendo inversión; sin embargo, conforme los aviones empezaron a tener capacidad para evitar dicha parada, la citada zona franca dejó de ser atractiva para los

⁸¹ GARCÍA-CÁCERES, Rafael Guillermo, y Héctor Rodrigo Ospina-Estupiñan, “Evolución del modelo de zonas francas permanentes en el mundo: Con un énfasis en el caso Latinoamericano”, *DYNA*, Colombia, núm. 84(202), septiembre de 2017, disponible en: <https://www.redalyc.org/jat/sRepo/496/49655539025/html/index.html>, consultada el 27 de diciembre de 2019.

usuarios y la ciudad empezó a tener problemas económicos. En 2005 la zona franca de Shannon, Irlanda, dejó de gozar de beneficios tributarios y las condiciones fueron igualadas a las del resto del país. A pesar de esto, empresas transnacionales siguen establecidas en dicha ciudad generando aproximadamente 6,500 empleos directos.⁸²

Con base a lo anterior, en el presente capítulo se analizará la evolución internacional y nacional de los principales territorios aduaneros para el desarrollo económico y social, para posteriormente analizar las repercusiones fiscales y aduaneras de las citadas figuras en diversos países.

1. Evolución internacional

Tal como lo hemos mencionado, zona franca y ZEE no son figuras nuevas; antes bien, han evolucionado conforme a las necesidades y circunstancias de los diversos países; cabe señalar que dichas herramientas iniciaron sólo como lugares de almacenamiento, con ubicaciones geográficas estratégicas y en la actualidad algunas son lugares de procesamiento, ensamblado e inclusive desarrollo de tecnología.

De conformidad con la AZFA del 100% de las zonas francas a nivel mundial, 12.7% se encuentra en América Latina, cifra que equivale aproximadamente a 405 zonas francas en toda América, generando aproximadamente un millón de empleos directos en todo el continente.⁸³ El primer país del citado hemisferio en utilizar dicho instrumento fue Uruguay en 1923, seguido por Panamá en 1948. Caso particular es el de Colombia, que introdujo dicha figura en 1958 y en la actualidad cuenta con 112 zonas francas, colocándose como el país con más zonas francas en América, según se abordó en el capítulo anterior.

En cuanto al Continente Europeo, el Código Aduanero de la Unión Europea permite a sus agremiados contar con zonas francas en su territorio; el país más sobresaliente es España con cinco zonas: Barcelona, Vigo, Cádiz, Las Palmas de Gran Canaria y Tenerife. De éstas destaca Cádiz, que en 2017 formalizó su adhesión a AZFA con objeto de fortalecer sus relaciones comerciales con América Latina, por lo que se le considera un puente logístico entre América, Unión Europea y África.

Dado su carácter de Zona Franca de Cádiz, ahí se brindan servicios logísticos, servicios especializados de almacenamiento, carga y descarga,

⁸² MOY, Valeria, "Zonas económicas especiales: ¿un paso hacia el desarrollo?", *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, núm. FAL 16-3, agosto de 2016, disponible en: <http://revistafal.com/zonas-economicas-especiales-un-paso-hacia-el-desarrollo/>, consultada el 28 de diciembre de 2019.

⁸³ "Información del Sector", Asociación de Zonas Francas de las Américas, disponible en: <https://www.associacionzonasfrancas.org/es/>, consultada el 28 de diciembre de 2019.

consolidación y desconsolidación, clasificación, manipulación de mercancías, control de *stocks*, transporte y gestión documental. Por su parte, la Zona Franca de Vigo provee servicios de almacenaje y servicios aduaneros; en tanto que la Zona Franca de Barcelona cuenta con áreas especializadas en café, cacao, algodón y bebidas alcohólicas, con lo cual genera aproximadamente 19,100 empleos directos mediante los que otorga a los trabajadores diversos incentivos como bonos por antigüedad, productividad, pago de horas extra, ayuda de transporte y un fondo o plan de pensiones.⁸⁴

También ofrece facilidades administrativas, otorga mayor agilidad a las operaciones aduaneras y cuenta con una plataforma que controla la entrada y salida de las mercancías. Cabe señalar que este territorio está regido por lo establecido en el Código Aduanero (2913/92) y el Reglamento de Aplicación (2454/93) en relación con las zonas francas de la Unión Europea.

Respecto al Continente Africano, la Comunidad del África Oriental cuenta con un extenso anexo de marco regulador común –aplicado exclusivamente a sus países miembros: Kenia, Uganda, Tanzania, Ruanda, Burundi y Sudán del Sur– para el establecimiento de zonas francas en esa región; asimismo se encarga de evaluar los programas para el establecimiento de ZEE en sus países.

En ese continente también se ubica la Zona Franca de Tánger en Marruecos, fundada en 1999; ha sido calificada por la revista *Financial Times* en tres ocasiones como la más importante de dicho hemisferio, generando 65,000 empleos en los sectores: automotriz, aeronáutico y textil,⁸⁵ por ello es considerada la puerta de entrada y salida de mercancías al Continente Africano. Otro caso de éxito en este continente es la ZEE de Mauricio, Madagascar, en donde se han detectado empresas ofertantes de mejores salarios y condiciones laborales que en el resto de las empresas privadas.

Cabe mencionar que el mayor caso de éxito en las ZEE, se encuentra en el Continente Asiático en la República Popular China, en donde la ZEE de Shenzhen, sitúa a dicha ciudad como una de las de mayor crecimiento en todo el hemisferio asiático, según analizaremos más adelante.

⁸⁴ “Consortio Zona Franca de Vigo”, Consortio de la Zona Franca de Vigo, disponible en: http://www.zonafrancavigo.com/red/index.php?id=648&option=com_content&task=view&id1=22&Itemid=263&idh5=43&idh=43, consultada el 28 de diciembre de 2019.

⁸⁵ ALONSO ÁLVAREZ, Ángela, “Zonas Industriales en Marruecos: zonas francas, parques *offshoring* y parques agroindustriales”, *ICEX España Exportación e Inversiones*, España, núm. 060-18-048-0, septiembre de 2018, disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/index.html>, consultada el 28 de diciembre de 2019.

Contrario a lo anterior también existen casos en donde las ZEE no han dado los resultados esperados; prueba de ello lo tenemos en el Continente Asiático, donde el Banco Mundial detectó en 2010 a trabajadores de la ZEE de Bangladesh que percibían los salarios más bajos del mundo, equivalentes a aproximadamente 30 dólares por mes,⁸⁶ lo que representa tres veces menos que en el resto de las ZEE del citado hemisferio.

A. Zonas económicas especiales en la República Popular China

Las ZEE de China surgen posteriormente a las Zonas de Procesamiento de Exportaciones (en adelante ZPE) instauradas por diversos países del Continente Asiático, después de la Segunda Guerra Mundial, con objeto de agilizar su proceso de facilitación y modernización; es por ello que las ZEE de China siguieron una temática muy similar a las ZPE, cuyo propósito era facilitar la modernización de la citada nación.

En ese tenor, el primer ministro Hua Guofeng realizó reformas económicas de liberalización de economía socialista a través de medidas conocidas como el Programa de las Cuatro Grandes Modernizaciones Absolutas: agricultura, defensa nacional, industria y ciencia y tecnología. Para ello el gobierno chino creó una política de desarrollo regional fundando ZEE, Zonas de Desarrollo Tecnológico-Económico (en adelante ZDTE), Zonas Francas, Zonas de Desarrollo de Industria de Alta y Nueva Tecnología (ZDIT), Zonas Fronterizas de Cooperación Económica (ZFCE) y Zonas de Procesamiento para la Exportación (ZPE); cabe señalar que todas las anteriores tuvieron como característica la atracción de inversión extranjera, y contaron con el apoyo del gobierno central para otorgar facilidades para la entrada y salida de mercancías.

En ese contexto, en el periodo 1978-1985 se establecieron las primeras ZEE de China: Xiamen, Shantou, Shenzhen, Zuhai y Hainan, en las cuales se concedieron importantes incentivos para facilitar la importación y exportación de mercancías; aunado a ello se realizaron sobresalientes campañas para atraer inversión extranjera. En octubre de 1980⁸⁷ la ZEE de Xiamen fue designada y normada por el Reglamento de ZEE de la provincia de Guangdong, el cual fue aprobado por la XV sesión del Comité Permanente de la V Asamblea Popular Nacional del 26 de agosto de 1980. Esta ZEE tiene por objeto desarrollar cooperación económica e intercambios técnicos. Años más

⁸⁶ GÓMEZ ZALDÍVAR, Fernando, y Edmundo Molina, “Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional”, *Revista Problemas del Desarrollo*, núm. 193, abril-junio de 2018, disponible en: <http://probdes.iiec.unam.mx>, consultada el 23 de diciembre de 2019.

⁸⁷ OROZCO PLASCENCIA, José Manuel, “La creación de las Zonas Económicas Especiales en China: impactos positivos y negativos en su implementación”, *Portes Revista Mexicana de estudio sobre la cuenca del Pacífico*, núm. 6, julio/diciembre de 2009, disponible en: [http://www.portesasiapacifico.com.mx/revistas/época III/numero6/5.pdf](http://www.portesasiapacifico.com.mx/revistas/época%20III/numero6/5.pdf), consultada el 26 de diciembre de 2019.

tarde se estableció la ZEE de Hainan, considerada provincia independiente, la cual analizaremos más adelante.

En 1984, debido al éxito, catorce nuevas ciudades costeras fueron abiertas a la inversión extranjera: Dalián, Qinhuangdao, Tianjin, Yantái, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghái, Ningbó, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang y Beihai. Para principios de 1985 el gobierno decidió expandir el área de las zonas costeras a Zonas Económicas Abiertas sobre el Delta de los Río Yangtze y Perla, el triángulo Xiamen-Zhangzhou-Quanzhou al Sur de Fujián, la Península de Shandong, la península de Liaodong, Hebei y Guangxi.

En 1990, el gigante asiático decidió abrir a la inversión extranjera la Nueva Zona de Pudong en Shangai al igual que otras ciudades en el valle del Río Yangtsé. De esta manera se dio paso a una cadena de ciudades abiertas extendidas sobre el Valle del Río Yangtsé con Pudong como la “cabeza del dragón”. A partir de 1992 se han agregado 15 zonas de libre comercio, 32 zonas económicas de desarrollo tecnológico y 53 zonas de desarrollo industrial para nueva tecnología⁸⁸ y alta tecnología⁸⁹ en ciudades medias y grandes. En 2006 la Nueva Área de Binhai, localizada en la unión de Beijing y Tianjin, fue aprobada como ZEE de la República Popular China.⁹⁰ En abril de 2017 China anunció la creación de la Nueva Área de Xiong’an como ZEE ubicada en el centro de los territorios de Beijing, Tianjin y Baoding; está integrada por los distritos de Xiongxian, Rongcheng y Anxin de la provincia de Hebei.

Ahora bien, las ZEE más representativas de China son:

- Xiamen
- Shantou
- Shenzhen
- Zhuhai
- Hainan

⁸⁸ El Diccionario de la Real Academia Española define tecnología como “el conjunto de instrumentos y procedimientos industriales de un determinado sector o producto”, disponible en: <https://dle.rae.es/tecnolog%C3%ADa?m=form>, consultada el 27 de enero de 2020.

⁸⁹ Por alta tecnología se entiende: el desarrollo de la tecnología más avanzada. Las zonas económicas de desarrollo tecnológico se han caracterizado por el progreso de tecnología especializada, lo cual ha permitido crear nuevas ramas industriales y posicionar otras, por ejemplo: automotriz, telefonía, aviación y robótica.

⁹⁰ MEZA LORA, José Salvador, y Juan González García, “La Zona Económica Especial de Shenzhen, China: lecciones para México y Baja California”, México y el Mundo, núm. 3, julio-agosto de 2008, disponible en: <http://www.profmex.org/mexicoandtheworld/volume13/3summer08/%20Shenzhen%20Meza.html>, consultada el 27 de enero de 2020.

Es relevante mencionar que las citadas zonas surgieron como un experimento del gobierno chino para aplicar medidas capitalistas, contrarias a la economía centralmente planificada del país asiático, con objeto de atraer inversión extranjera directa y servir como laboratorio para la aplicación de nuevas políticas económicas.

Dichas ZEE pueden dividirse en dos sectores: uno de zonas comprendidas económicamente en áreas industriales, agrícolas, comercio, servicios, vivienda y turismo –Shenzhen y Zhuhai – y otro de procesamiento de exportaciones primarias en zonas orientadas al turismo –Shantou y Xiamen–.

Sin embargo, todas la ZEE tienen características generales:

- Cuentan con políticas especiales, es decir, normatividad especial; sus actividades económicas se regulan mediante mercado y mantienen autonomía concedida por el Estado.
- Conceden trato preferencial a la inversión extranjera, otorgando facilidades de tipo tributario, aduanero, comercial, legal; ejemplo de ello es la concesión de beneficios o exenciones en ISR e impuestos locales y privilegios en aranceles a la importación y exportación. Tales beneficios también se extienden, aunque en menor medida, a la inversión nacional.
- Facilidades para la venta de los productos elaborados en las ZEE, ya sea en el mercado nacional o internacional.
- Cuentan con un sistema administrativo, lo cual les permite dar agilidad y eficiencia a las operaciones.
- Bajos costos en mano de obra y menores o nulas cargas en materia de seguridad social.
- Diseño de políticas para atraer mano de obra calificada, incluyendo a quienes hayan estudiado en el extranjero, mediante fondos para vivienda, la investigación y la educación de sus hijos, entre otros.
- Ubicación cercana a países y regiones administrativas⁹¹ de mayor industrialización como: Taiwán, Japón, Hong Kong y Corea, lo cual favoreció la presencia de sinergias.

⁹¹ Con base al principio de un país dos sistemas, son parte inalienable de su territorio y gozan de alto grado de autonomía. Ejemplo: Hong Kong. Véase MACEDO RIBA, Pablo, “Documento de apoyo con motivo del proceso de ratificación del H. Senado de la República al nombramiento del C. Pablo Macedo Riba como cónsul general de México en Hong Kong, con circunscripción consular en las regiones administrativas de Hong Kong y Macao, República Popular China”, Secretaría de Relaciones Exteriores, enero 2021, disponible en: http://comisiones.senado.gob.mx/relext_apa/docs/nombramientos/carpeta_nombramiento_Hong_Kong.pdf, consultado 13 de agosto de 2021.

Es importante comentar que de las citadas ZEE la más exitosa de la región y atractiva para la inversión extranjera ha sido la de Shenzhen por factores como su ubicación geográfica dado que es vecina de Hong Kong; su especialización en determinados sectores como: telecomunicaciones y electrónica; además de su disponibilidad en recursos, capital humano y financiero.⁹² Más adelante analizaremos las ZEE Xiamen, Shantou, Zhunhai y Hainan, en conjunto, y por separado la ZEE de Shenzhen.

B. Características de las ZEE de Xiamen, Shantou, Zhuhai y Hainan

La ZEE de Xiamen se encuentra ubicada en la aldea Huili, en la municipalidad de la isla de Xiamen, provincia de Fujian, en la costa Sur de China; se localiza en la dirección opuesta a la costa de Taiwán. Antes de la creación de la ZEE, Xiamen ya contaba con servicios de electricidad, agua, transporte, telecomunicaciones, inclusive con un aeropuerto cuyos principales destinos eran Shanghái, Guangzhou y Hong Kong. Las principales actividades de la ZEE son producción de alimentos enlatados, electrodomésticos, maquinaria pesada, textiles y confecciones. El éxito alcanzado por la citada herramienta ocasionó que en 1983 el gobierno chino decidiera extender la citada Zona a toda la Isla.

La ZEE de Shantou se ubica en la provincia de Guangdong. A principios de los años ochenta el gobierno chino comenzó con las obras de infraestructura, consistentes en servicios de agua, energía eléctrica y telecomunicaciones a fin de atraer inversión extranjera. Por ello ésta es una de las regiones con más acuerdos en materia de inversión con países como Japón, Estados Unidos, Singapur, a efecto de interesar a mayor capital. Las principales actividades de la zona consisten en la producción de artículos electrodomésticos, agrícolas y confecciones.

Por lo que hace a la ZEE de Zhuhai, ésta se halla en la orilla occidental de la desembocadura del Río Perla frente a Macao. En ella se encuentran los siguientes sectores: industria, hotelería, edificios públicos, organizaciones científicas, culturales y deportivas. Antes de la ZEE, Zhuhai era una ciudad dedicada a la agricultura y pesca; carecía completamente de desarrollo urbano e infraestructura adecuada.

Sin embargo, para 1983, esto es a tres años de su fundación, la citada ZEE logró en poco tiempo importantes avances en los servicios de la ciudad; la población contó con el suministro de agua y energía; además de la construcción de diversas vías

⁹² MEZA LORA, José Salvador, y Juan González García, Shenzhen, "Zona Económica Especial: Bisagra de la apertura económica y desarrollo regional chino", *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, vol. 40, núm. 156, enero-marzo 2009, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7753/7228>, consultado el 15 de enero de 2020.

de comunicación. A partir de 1984 el gobierno chino tomó la decisión de convertir la ZEE en una región multifacética y abierta a la inversión, cuyos resultados a finales de los años ochenta se tradujeron en una amplia infraestructura urbana e industrial, construcción de centros vacacionales e instalación de importantes empresas transnacionales. Además, la región ofrece grandes oportunidades en la producción de flores, carnes, productos lácteos y otros derivados de la ganadería.

La ZEE de Hainan –situada al extremo meridional de la parte continental de China, al igual la ZEE de Shantou– desde su creación ha recibido apoyo del gobierno chino para llevar a cabo obras de infraestructura en vías de comunicación; así como servicio de agua y energía eléctrica. Sus principales actividades son: industria ligera, petroquímica, textil y agrícola.

Es importante comentar que el éxito alcanzado por las ZEE es tan amplio que en 2010 el 22% del PIB chino provenía de estas zonas; recibían 46% de la inversión extranjera directa y generaban 60% de las exportaciones con más de 30 millones de empleos creados.⁹³ Cabe señalar que buena parte del citado éxito consiste en las políticas públicas adoptadas por el gobierno chino, entre las cuales están: i) política de puertas abiertas, que consiste entre otras cosas en otorgar más y mejores beneficios a la inversión extranjera y ii) la evolución de las ZEE a centros de conocimiento con altos niveles de capacitación, lo cual les permitió pasar a ZEE con altos niveles de tecnología e impulsar la comercialización de los logros en la investigación y el desarrollo.

C. Zona Económica Especial de Shenzhen

Se encuentra localizada en la zona Sur de la provincia de Guangdong, costa sureste de China, contigua a Hong Kong y Kowloon. Antes del establecimiento de la ZEE, Shenzhen era un pueblo pesquero con aproximadamente 30,000 habitantes; en la actualidad cuenta con 12 millones de habitantes; es el principal centro productivo y el mayor receptor de inversión extranjera de la citada nación asiática. El crecimiento de la ZEE se puede dividir en tres etapas:

No.	Año	Características de cada etapa
1	1980-1986	Inicio de transferencia de tecnología desde Hong Kong. Se registra una tasa de crecimiento promedio anual de 44%. Los principales sectores industriales eran: electrónica, textil, alimentaria, materiales de construcción; logró firmar más de 2,500 contratos con empresarios extranjeros, lo que generó 30,000 empleos directos

⁹³ Véase CASTAÑEDA, Diego, “De Guangdong a Tapachula: las zonas económicas especiales a debate, Economía”, *El Horizontal*, 2 de octubre de 2015, disponible en: <https://horizontal.mx/de-guandong-a-tapachula-las-zonas-economicas-especiales-a-debate/>, consultada el 27 de diciembre de 2019.

2	1987-1995	Se internacionaliza la inversión en Shenzhen. El PIB crece a una tasa anual de 29% de crecimiento promedio anual; el gobierno municipal impulsa un sistema de innovación científica y tecnológica centrada en las empresas, con la participación de universidades e institutos de investigación y desarrollo tecnológico e instituciones financieras. La población había aumentado a tres millones de habitantes
3	1996-2006	Producción de bienes de alta tecnología y de servicios de alto valor agregado. Su tasa de crecimiento promedio fue de 19% de 1991 a 2000, la tasa de crecimiento anual de industrias de hi-tech fue de 53.3%. En el año 2000 el valor de la generación de productos hi-tech fue de 6.4 billones yuanes, lo que la hizo crecer 45.9% el valor bruto de la producción nacional. Asimismo se alcanzó un comercio por 77.85 billones de dólares y una IED por 27.53 billones. ⁹⁴

Fuente: Elaboración propia con información de La Zona Económica Especial de Shenzhen, China: lecciones para México y Baja California, México y el Mundo.⁹⁵

En las siguientes fotografías se muestra el cambio que tuvo la ciudad de Shenzhen, China desde la implementación de la ZEE hasta enero de 2023:

⁹⁴ MEZA LORA y González García, *op cit.*, p. 110.

⁹⁵ *Ídem.*

República Popular China-Shenzhen
1965-2020



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://rpp.pe/tecnologia/mas-tecnologia/shenzhen-como-china-convirtio-un-pueblo-de-pescadores-en-una-ciudad-puntera-en-innovacion-noticia-1170047>, consultado el 28 de diciembre de 2019.



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2016/10/25/de-metropolis-a-ciudades-fantasmas-mira-las-transformaciones-extremas-de-paisajes-asiaticos/> consultado el 28 de diciembre de 2019.

Como se puede apreciar en las imágenes, gran parte del éxito de la ZEE Shenzhen es resultado de la participación del gobierno chino. En un inicio con fuertes cantidades de inversión en infraestructura; así como por la rápida transformación de las empresas de la zona, las cuales, pasaron de ser productoras de bienes ensamblados a productoras de bienes manufacturados en su totalidad y, años más tarde, a productoras de alta tecnología.

A finales de 2009, principios de 2010, el sector de las telecomunicaciones y la electrónica participó con más de 70% del total de la producción estatal. Para finales de 2016 el valor de producción del sector de tecnologías de punta superó 1.9 billones de yuanes y los recursos invertidos en la investigación y el desarrollo excedieron 80 mil millones de yuanes, lo cual representa 4.1% de su PIB. Los sectores emergentes contribuyeron con 53% al incremento del PIB de Shenzhen;⁹⁶ asimismo alberga aproximadamente a 6,000 fabricantes de productos tecnológicos, manufacturando la mayor parte de los teléfonos móviles de China, y ahí se produce más de la mitad de los 2,500 millones de celulares que se venden al año en todo el mundo. Las principales empresas ubicadas en dicha Zona son: Huawei, ZTE y BYD, las cuales han llegado a

⁹⁶ Véase XIAOQI, Qiu, “China crea nueva zona económica, Economía”, *El Financiero*, sección economía, 6 de abril de 2017, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/qiu-xiaoqi/china-crea-nueva-zona-economica>.

tener un crecimiento significativo y en la actualidad son conocidas como “tarjetas de presentación” de la ciudad.

Factores de éxito de Shenzhen:

- El gobierno chino aplicó la política de puertas abiertas; se crearon políticas preferenciales, lo cual permitió crear condiciones favorables para atracción de capital extranjero y nacional.
- Ubicación privilegiada; al ser una ciudad costera adyacente a Hong Kong, le permite ser puente para las transacciones económicas y comerciales de China con el mundo capitalista.
- El gobierno chino, como promotor de crecimiento y desarrollo, jugó un papel primordial al aplicar políticas públicas y permitiendo la aplicación de la reforma económica; además, las modificaciones a la normatividad se realizaron con base en las necesidades y circunstancias de la población.
- En un inicio inversión de capital gubernamental para infraestructura, en especial servicios de comunicaciones, agua, energía eléctrica, con el único objetivo de hacer la zona más atractiva para la inversión extranjera y nacional.
- Brinda trabajo tanto a ciudadanos originarios de Shenzhen como a personas de otras ciudades e inclusive de otras naciones.
- La elaboración y aplicación de políticas públicas, la eliminación de cargas burocráticas y la automatización de trámites permite hacer más ágil la operación.
- Facilidad en la obtención de permisos, para el establecimiento de empresas extranjeras; para ello el gobierno otorgó facilidades de acceso, ambiente propicio e inclusive fondos generosos para su constitución.
- El gobierno central estableció un moderno y seguro sistema financiero integral –con un moderno sistema bancario, fianzas y seguros– para brindar seguridad no sólo a las empresas extranjeras sino también a las nacionales. Actualmente la bolsa de valores de Shenzhen es una de las 20 principales a nivel mundial; las empresas que cotizan en la misma tienen una capitalización total de mercado, aproximadamente a 1,100 billones de dólares.⁹⁷ Respecto a los bancos de Shenzhen, éstos otorgan créditos preferenciales a personas físicas y empresas establecidas en la región; en general los bancos asiáticos están muy habituados a operar en un sistema de negociaciones mundiales, no sólo con países desarrollados, sino también con aquellos en vías de desarrollo, sus principales usuarios extranjeros son las economías de Japón y Corea.

⁹⁷ WALSH, James P., “El futuro de las finanzas asiáticas”, *Asia en busca de la cima*, Fondo Monetario Internacional, México, Volumen 51, núm. 2, junio de 2014, pp. 18-21.

Por lo anterior, y como lo mencionamos en el capítulo I, la ubicación geográfica de una ZEE juega un papel preponderante. Uno de los grandes factores para el éxito de la ZEE de Shenzhen es su localización cercana a Hong Kong; además de la creación y aplicación de políticas públicas para el funcionamiento de la citada región. Llama la atención la participación del gobierno central en el empleo de medidas adecuadas para el funcionamiento de la zona, verbigracia, reducción de cargas burocráticas.

Es importante comentar que el éxito de la ZEE de Shenzhen, así como del resto de las ZEE del país asiático, no sólo ha consistido en el trabajo realizado por el gobierno central, sino también por la labor realizada por el sector privado, toda vez que utilizan las herramientas otorgadas por el gobierno chino para fundar y poner en marcha sus empresas, por ejemplo, créditos bancarios. Otro de los principales factores de éxito también ha sido la población de cada una de las regiones; en el caso de Shenzhen, de ser una ciudad dedicada a la pesca, pasó a ser una localidad especialista en creación e innovación de tecnología, lo cual indica que los pobladores debieron capacitarse y lo más importante contar con disposición y aceptación de cambio.

2. Zonas francas en América

Es importante comentar que únicamente se abordarán las principales características de algunas zonas francas y zonas libres del Continente Americano, ya sea por ser pioneras en el hemisferio como es el caso de Uruguay, primero en utilizar esta figura; por ser la nación con más zonas francas en el territorio americano como es el supuesto de Colombia; por ser de los mayores casos de éxito al poder unir dos océanos y por tanto dos mercados internacionales como es el caso de Panamá, o por contar con peculiaridades representativas como lo es la Zona Franca de Manaus en Brasil.

A. Uruguay

En 1923, durante el gobierno Baltasar Brum, se crearon las primeras dos zonas francas: Colonia y Nueva Palmira. Fueron fundadas por la Ley 7593 y, posteriormente, reformuladas por la Ley 15.921 en diciembre de 1987. Desde su fundación el gobierno federal permitió la instalación de empresas industriales y fabriles para la elaboración de materias primas de procedencia extranjera, siempre que no existiera industrialización idéntica o similar en el país. En un inicio eran administradas por el gobierno federal mediante funcionarios designados por el propio Ejecutivo. En la actualidad el Gobierno Federal continúa teniendo injerencia, pero en menor proporción, en virtud de que la iniciativa privada también administra las citadas regiones.

En cuanto a la Zona Franca de Colonia, ésta se ubica en la ciudad de Colonia de Sacramento; cuenta con una localización estratégica sobre el Río de la Plata, a 178 km de Montevideo, a 600 m del Puerto de Colonia y a sólo 45 km de la ciudad de Buenos Aires. Tiene múltiples vías de comunicación: transporte marítimo, aéreo y terrestre.⁹⁸ Asimismo cuenta con dos sectores comercial e industrial; ofrece arrendamientos de locales y oficinas para los mismos usos, además de otorgar arrendamiento de predios y construcción a la medida de las necesidades de los usuarios.

Por su parte, la Zona Franca de Nueva Palmira se encuentra situada a escasos metros del Puerto de Nueva Palmira, ubicada en la desembocadura del Río Uruguay, a pocos metros de la costa Argentina.⁹⁹ Ésta otorga a sus clientes servicio de almacenamiento de graneles agrícolas, lo que permite a los usuarios de dicha zona dedicarse a actividades comerciales, de servicios y de logística.

En la actualidad Uruguay cuenta con once zonas francas: Zona Franca Punta Pereira, WTC *Free Zone*, Zona Franca Colonia Suiza, Aguada Park, Zona Franca Nueva Palmira, Parque de las Ciencias, Zona Franca Florida, Zona Franca Libertad, UPM Fray Bentos, Zona Franca Colonia y Zonamérica; generando más de 14,000 empleos directos. El nivel de exportaciones en los últimos años ha generado cifras aproximadas de 4,302 millones de dólares, otorgando beneficios tributarios y ayuda corporativa para la constitución y modificación de los estatutos de las empresas.

B. Colombia

Colombia es el país que tiene más zonas francas en América Latina al contar con 112. En 1958 se creó mediante la Ley 105 la primera, llamada Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla, lo que a la vez impulsó la instalación de otras zonas;¹⁰⁰ ésta cuenta con una infraestructura portuaria formada con más de 20 concesiones portuarias; así tiene equipamiento que le permite conectar a dicha demarcación con el centro del país y el Caribe Colombiano, además se encuentra por vía aérea a dos horas y media de Estados Unidos de América y hora y media de Panamá.

⁹⁸ “Parque industrial y localización”, *Zona Franca Colonia*, disponible en: <https://www.zonafrancacolonia.com/default.php>, consultada el 4 de enero de 2020.

⁹⁹ “Zona Franca Nueva Palmira”, Ministerio de Economía y Finanzas, disponible en: <https://www.mef.Gobuy/1055/1/mef/zonca-franca-nueva-palmira-Inversores-Empresas,Zonas-FrancasDescripci%C3%B3n.html>, consultada el 4 de enero de 2020.

¹⁰⁰ “Home”, Zona Franca de Barranquilla, disponible en: <https://zonafrancabarranquilla.com/>, consultada el 15 de abril de 2020.

Por otro lado, entre las utilidades que la zona concede a sus usuarios está el otorgamiento de tasa preferencial en ISR, exenciones en tributos aduaneros, estímulos gubernamentales a los proveedores nacionales para las exportaciones a zona franca. La citada región cuenta con una aduana dentro de sus instalaciones, lo cual otorga celeridad y confianza a las operaciones realizadas por sus clientes; adicionalmente permite a los consumidores utilizar un software llamado *e-franco* diseñado para controlar las operaciones de comercio exterior de los beneficiarios, el que es avalado por la Dirección de Impuestos y Asuntos Nacionales de Colombia.¹⁰¹

Cabe señalar, los principales sectores en los que se especializa la zona franca de Barranquilla son agroquímica, agroindustria, alimentos, bebidas, confecciones, hidrocarburos, logística y almacenamiento. Por otra parte, los principales servicios que ofrece son atención las 24 horas los 7 días de la semana y puerta de interconexión con el Puerto de Barranquilla. Es importante comentar, tanto la zona franca como el puerto de Barranquilla son el número uno en manejo de acero en Colombia realizando el 40% de tráfico total,¹⁰² asimismo realiza constante capacitación a los usuarios del régimen franco; cuenta con una Fundación Zona Franca de Barranquilla, la cual tiene por objeto promover el avance a la educación, fomentar la generación de empleo, apoyar programas de desarrollo social.

Es importante resaltar que el auge de las Zonas Francas en Colombia fue a partir de 2005 con la emisión de la Ley 1004, lo que fijó su vocación eminentemente exportadora, otorgando beneficios fiscales y aduaneros. Es importante comentar que Colombia es de los países que posee más normatividad en materia de zonas francas. Además ha realizado importantes cambios en materia logística y de seguridad, prueba de ello es la Zona Franca de Bogotá que en 2019 fue reconocida por la *World Free Zones Organization* como una de las tres zonas francas más seguras a nivel mundial.

C. Panamá

La historia del Canal Interoceánico se remonta a 1513 cuando Vasco Núñez de Balboa, el primer europeo en conocer el mar del Sur, se dio cuenta de que sólo una franja estrecha de territorio separaba a los océanos Pacífico y Atlántico. En 1534 el rey

¹⁰¹ La Dirección de Impuestos y Asuntos Nacionales es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, surge de la fusión de la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales, tiene por objeto garantizar la seguridad fiscal del Estado Colombiano, por tanto, es el organismo encargado de controlar y fiscalizar las obligaciones tributarias y aduaneras. “Inicio”, Dirección de Impuestos y Asuntos Nacionales, disponible en: <https://www.dian.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>, consultada el 15 de abril de 2020.

¹⁰² “Procolombia, Exportaciones Turismo Inversión Marca País, Directorio de Zonas Francas”, *Ministerio de Comercio Industria y Turismo*, 2015, p. 50, disponible en: <https://procolombia.co/directorio-zonas-francas>, consultada el 16 de abril de 2020.

Carlos emitió un Decreto, mediante el cual ordenaba al gobierno panameño realizar los planos para construir una ruta hacia el Pacífico, la cual permitiera a los barcos cruzar de un océano a otro.¹⁰³ No obstante, fue hasta 1880 cuando los franceses comenzaron las obras que durarían aproximadamente 20 años; sin embargo, problemas financieros y enfermedades como la malaria tuvieron como consecuencia que el citado país perdiera los derechos e interés por construir el Canal.

Fue hasta 1903 cuando Estados Unidos y Colombia (pues Panamá pertenecía a este último) firmaron el Tratado Herrán-Hay. Al no ratificar el Senado colombiano el tratado Estados Unidos decidió apoyar la idea de independencia de Panamá. Así como, en noviembre de 1903, Estados Unidos y Panamá (ya independiente) firman el Tratado Hay-Bunau Varilla a través del cual el país del Norte adquirió el derecho a terminar el canal a través del istmo y el dominio a perpetuidad de la zona del canal, todo a cambio del pago de 10 millones de dólares y un arrendamiento anual.¹⁰⁴ De esta manera Estados Unidos tuvo la soberanía del Canal de Panamá por 96 años, durante los cuales Panamá sostuvo diversas gestiones diplomáticas como viajes presidenciales a Washington con objeto de recuperar su soberanía.

En 1973 se suscribió el tratado Torrijos-Carter, entre los presidentes de Panamá y Estados Unidos respectivamente, por medio del cual se acordó que el Canal pasaría a manos panameñas el 31 de diciembre de 1999. Llegada la fecha Panamá asumió el control absoluto del citado lugar a través de la creación de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP). Es importante comentar que en 2002 comenzaron los estudios de la ampliación del Canal, los cuales arrojaron como resultado que para 2011-2012 los barcos serían demasiado grandes para cruzar, debido a ello en 2006 se aprobó la ampliación del Canal mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, iniciando oficialmente su construcción en 2007 e inaugurándose el 26 de junio de 2016.¹⁰⁵

Cabe señalar que la ampliación del Canal se realizó con recursos del gobierno federal e iniciativa Privada. Igualmente, a la fecha la máxima jerarquía del

¹⁰³ SABONGE, Rodolfo, y Ricardo Sánchez, "El Canal de Panamá en la economía de América Latina y el Caribe", *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Panamá, núm. 231, marzo de 2009, p. 21, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3693-canal-panama-la-economia-america-latina-caribe-recurso-electronico>, consultada el 16 de abril de 2020.

¹⁰⁴ PROMETEO CERREZO DE, Diego, "El Canal de Panamá y su régimen jurídico", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, España, 2014, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/240103>, consultada el 16 de abril de 2020.

¹⁰⁵ "Panamá celebra 20 años de la transferencia del Canal con izada de la bandera", Canal de Panamá, disponible en: <https://micanaldepanama.com/panama-celebra-20-anos-de-la-transferencia-del-canal-conizada-de-la-bandera/>, consultada el 8 de enero de 2020.

Canal es la ACP a quien le corresponde vigilar la: operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del Canal; así como sus actividades y servicios conexos.

De conformidad con un reporte de la AZFA de 2017, en Panamá existen 18 zonas francas y sólo dos están inactivas, en total hay 154 empresas distribuidas en las 16 zonas generando 29,500 empleos,¹⁰⁶ dicha cifra resultó considerable para disminuir la tasa desempleo en 2017 ya que subió a 6.4%¹⁰⁷ según el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del gobierno panameño. Aunado a ello, las exportaciones provenientes de las zonas francas representan el 20% del volumen total de las exportaciones del citado país.

En ese tenor, de las 16 zonas francas sobresalen tres: Zona Libre de Colón dedicada principalmente a la distribución regional de bienes al por mayor; Panamá Pacífico, enfocada a servicios de transporte y logística internacional, y la Ciudad del Saber dedicada a impulsar actividades de tipo científico y académico.

a. Zona Libre de Colón

La idea de crear una zona libre en la Provincia de Colón empezó en 1917 cuando se discutió la posibilidad de establecer dicha región; no obstante, fue hasta junio de 1948 cuando surge como institución autónoma del Estado panameño con el propósito de explotar las ventajas competitivas del país al encontrarse en la entrada del Canal de Panamá por el Océano Atlántico.¹⁰⁸ Inicialmente contaba con sólo 10 empresas, mientras que en la actualidad cuenta con casi 2,600 compañías, lo que la coloca como una de las zonas más antiguas del mundo y una de las más importantes del Continente Americano.

La Zona Libre de Colón tiene una normatividad extensa, lo cual le ha permitido operar desde su fundación en 1948 hasta la actualidad. Cabe señalar que en 2016 se emitió la Ley que reorganiza la Zona Libre de Colón, la cual señala a la citada zona con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como objetivo primordial ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento, regulación y administración de

¹⁰⁶ Asociación de Zonas Francas de las Américas, Reporte Anual Estadístico 2017, disponible en: https://www.asociacionzonasfrancas.org/media/estadisticas-pais/Panam%C3%A1/2017/Estadisticas_Zonas_Francas_Panama.pdf, consultada el 8 de enero de 2020.

¹⁰⁷ “Estadísticas”, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, disponible en: <https://www.mitradel.gob.pa/>, consultada el 8 de enero de 2020.

¹⁰⁸ “Historia”, Zona Libre de Colón, disponible en: <http://www.zolicol.gob.pa/es/historia>, consultada el 9 de enero de 2020.

la región.¹⁰⁹ Asimismo, en el ordenamiento se menciona al órgano supremo de la zona libre representado por la Junta Directiva, a la cual le corresponde tomar todas y cada una de las decisiones, fiscalizar y vigilar su funcionamiento, evaluar, aprobar o rechazar políticas, planes y programas. La citada legislación obliga a la región de Colón a contratar una póliza de seguro global, misma que deberá ser aprobada por la Contraloría General de la República de Panamá.

También se cuenta con una Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón, un organismo privado, apolítico y sin fines de lucro,¹¹⁰ cuya principal función es obtener beneficios para sus agremiados; brinda asesoría no sólo a sus afiliados, sino a todas aquellas empresas interesadas en invertir en la citada región. Se encarga también de mantener relaciones con organizaciones internacionales de comercio e intercambia conocimientos y servicios con agrupaciones similares de otras zonas francas en el exterior.

Las empresas interesadas en instalarse en la Zona Libre de Colón lo pueden hacer a través de las siguientes formas:

- A través de un contrato de arrendamiento, cuya duración es de 20 años. Pueden arrendar y construir en un terreno dentro de la zona, con derecho a adquirir dichas propiedades.
- Contrato de arrendamiento cuya duración puede ser mensual; su costo es con base al tamaño del espacio arrendado.
- Almacenaje público, se puede utilizar cuando el volumen de las operaciones no es lo suficientemente alto (a juicio del empresario) para justificar algún arrendamiento como los anteriores. En estos casos la empresa arrendadora puede, si así se estipula en el contrato, abastecer todos los servicios necesarios para la operación de la compañía.

La citada zona es uno de los grandes pilares en la economía panameña, generando una aportación al PIB de manera anual de casi 8%.¹¹¹ Es visitada por aproximadamente 150,000 turistas al año provenientes de todas partes del mundo. Entre las principales empresas establecidas destacan: *Sony Corporation*, *LG Electronics Panama*, *Samsung Electronics*. Dentro de los beneficios que otorga dicha zona predominan: exención de ISR, impuestos locales, impuestos al comercio exterior,

¹⁰⁹ Véase el artículo 1 de la Ley que reorganiza la Zona Libre de Colón, disponible en: <http://www.zolicol.gob.pa/sites/default/files/2018-07/Ley%208%20de%202016%20que%20reorganiza%20la%20Zona%20Libre%20de%20Colo%CC%81n.pdf>, consultada el 11 de enero de 2020.

¹¹⁰ “Nosotros”, Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón, s.f., disponible en: <http://auzon.alibrecolon.com/web/nosotros/>, consultada el 8 de enero de 2020.

¹¹¹ “Información Corporativa”, Zona Libre de Colón, disponible en: <http://www.zolicol.gob.pa/es/historia>, consultada el 29 de noviembre de 2020.

facilidades migratorias a ejecutivos extranjeros, operaciones comerciales automatizadas, sistema de seguridad integrada, igualmente está dividida en dos zonas: un área comercial de exhibición y otra de bodegas.

Con lo expuesto podemos afirmar que la Zona Libre de Colón es la más antigua de Panamá; también es una de las más importantes en todo el Continente Americano al generar aproximadamente 18,000 empleos, lo cual contribuye a que Panamá el país tenga cifras bajas de desempleo. Sin embargo, pese a lo anterior, entre 2013-2014, enfrentó severas dificultades ocasionadas por la crisis política en Venezuela y por la imposición de aranceles –tasas de IGI de hasta el 30%– por parte del gobierno colombiano, los cuales continúan vigentes en 2020 a algunos productos como: textiles, confecciones y calzado, provenientes de dicha región, lo cual tuvo repercusiones causando una reducción en el total de las importaciones de 13.6% y en las exportaciones de 16.5%.¹¹² Otra repercusión negativa fue que el comercio con Colombia cayó a la mitad de la operación, comparada con años anteriores.

En la actualidad la Zona Libre de Colón presenta cifras positivas de crecimiento, tal y como lo señalamos en párrafos anteriores, aunque no ha vuelto a presentar los números obtenidos antes de la imposición de dichos aranceles.

b. Zona Franca Panamá-Pacífico

Se encuentra ubicada en la Zona Sur del Canal de Panamá, en la antigua base aérea de Howard, justo cruzando el Puente de las Américas. En 1999 cuando Panamá adquirió el control del Canal de Panamá, con ayuda del Banco Mundial, decidió licitar a efecto de recibir Planes Maestros para desarrollar la Zona Franca Panamá-Pacífico. El Plan debía atraer empresas multinacionales y, además, crear cuando menos 40,000 empleos,¹¹³ la empresa ganadora fue *London & Regional Panama* que empezó a desarrollar dicha zona desde 2007.

Panamá-Pacífico cuenta con capital gubernamental y de iniciativa privada; tiene por objeto desarrollar los más altos estándares de construcción en el ámbito mundial y con una mayor facilitación de trámites y procesos frente al Estado, tiene la Ventanilla Única en la Agencia del Área Económica Especial Panamá Pacífico (en adelante AAEEPP) la cual agiliza la elaboración de trámites para las empresas del área

¹¹² Véase TEJERA, Elisa, “Colombia amplía aranceles a productos de la Zona Libre”, “Economía”, *La Prensa*, 5 de noviembre de 2019, disponible en: https://www.prensa.com/economia/Colombia-impone-nuevos-aranceles-Panama_0_5435456417.html, consultada el 25 de septiembre de 2020.

¹¹³ “Panamá Pacífico”, *Logistics Innovation & Research Center*, disponible en: <https://logistics.gatech.Pa/es/>, consultada el 13 de enero de 2020.

e incluye las gestiones estatales para establecer cualquier negocio con la participación de 18 entidades gubernamentales.

Actualmente la citada zona posee 1,400 hectáreas –800 para desarrollo mixto y 600 para áreas verdes–; los sectores desarrollados se dividen en área de almacenamiento, servicios compartidos, logística, manufactura de alta tecnología, áreas residenciales y servicios para oficinas. Las principales empresas recientemente establecidas son FedEx, Dell, Caterpillar, Avon, Cemex, Lacoste y Pepsico.

Dentro de los principales beneficios otorgados por la citada zona son:

- Incentivos fiscales (exoneración o tasas preferenciales de algunos impuestos federales y locales).
- Incentivos aduaneros (exoneración o tasas preferenciales).
- Oficinas de aduanas disponibles las 24 horas los 365 días del año.
- Las empresas establecidas en la zona ofrecen tasas fijas de salarios a sus trabajadores, además de tasas fijas por horas extras y otorgan días de descanso –negociables–.
- Se conceden visas especiales para inversionistas, trabajadores y es extensible a familiares inmediatos.

De manera adicional el gobierno de Panamá tiene el proyecto de realizar tres megaproyectos en vías de comunicación: i) ampliación de la vía panamericana que atraviesa Panamá de Este a Oeste, ii) construcción de un cuarto puente sobre el Canal de Panamá y iii) construcción de una nueva línea del metro, cuya primera parada será Panamá-Pacífico.¹¹⁴ En otro sentido, una de las prioridades de la citada región es desarrollar proyectos encaminados a satisfacer las necesidades de los clientes, verbigracia: “Gran Cliente” con objeto de reducir costos de energía eléctrica a sus usuarios.

Es necesario resaltar que los citados esquemas de la Zona Franca Panamá-Pacífico recibieron, en 2018 reconocimientos como: Mejor Zona Franca de las Américas y en las categorías Mejor Zona Franca para Educación, Colaboración Académica, *Workforce Training & Development* y *Career Development Support*, alcanzando diversos galardones en los *Global Free Zones of the year 2018*, iniciativa con el centro de estudios *FDI Intelligence* y el diario *Financial Times*. Dichos reconocimientos colocan a Panamá-Pacífico como un área de desarrollo económico y social y, vale la pena enfatizar, es la segunda vez que *Financial Times* galardona a la región. Sin duda, para

¹¹⁴ “Tendencias”, *Semana*, 1 de enero de 2018, disponible en: <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/panama-un-mundo-entre-dos-mares/articulo/panama-pacifico-una-ciudad-que-crece-dentro-de-ciudad-de-panama/553206>, consultada el 20 de abril de 2020.

recibir dichas condecoraciones ha sido fundamental el trabajo del territorio con universidades, escuelas y academias, lo cual ha asegurado un crecimiento no sólo para la zona franca sino también para sus empresas y trabajadores.

c. Zona Franca Ciudad del Saber

Establecida en la antigua base militar estadounidense del Fuerte Clayton, ha sido convertida en la Ciudad del Saber la zona fundada en 1999 mediante el Decreto de la Ley 6 por la cual se aprobó el contrato entre el Estado y la Ciudad del Saber se localiza a orillas del Canal de Panamá, a 15 minutos del centro de la Ciudad de Panamá, a 5 minutos del complejo turístico de Amador y a 45 minutos de la Ciudad de Colón; además se ubica en la entrada atlántica del Canal de Panamá.

Surge como una plataforma de conocimiento enfocada en potenciar las capacidades innovadoras y competitivas de los usuarios que se encuentran en el conglomerado, por lo que es conocida también como un parque científico, tecnológico y empresarial. Los tipos de empresas permitidas incluyen: científicas, tecnológicas, desarrollo humano y cultural.

Beneficios:

- Incentivos aduaneros: exoneración de todo impuesto, contribución, tasa o derecho de importación sobre las máquinas, equipos, mobiliario, vehículos, artefactos e insumos necesarios para el desarrollo de compañías aceptadas en el Tecnoparque de la Ciudad del Saber.
- Incentivos migratorios: el Estado concederá visas especiales al personal extranjero que ingrese al país para coadyuvar al desarrollo del proyecto de la Ciudad del Saber.
- Incentivos fiscales: exenciones de ISR.
- Servicios de telecomunicaciones, informática y tecnología educativa; incluyendo un centro inteligente de alta tecnología con capacidad necesaria para teleconferencias, educación a distancia, conexiones rápidas a *Internet* y otros servicios.
- Servicios complementarios a trabajadores de alojamiento y alimentación.
- Las empresas establecidas son libres de contratar al personal extranjero para desarrollar sus actividades.
- Instalaciones deportivas y recreativas, las cuales pueden recurrir a los trabajadores de la zona.

De manera adicional a los anteriores beneficios podemos afirmar que la Zona Franca Ciudad del Saber cuenta con diversos elementos los cuales le han permitido afianzarse como una de las principales zonas francas de Panamá, entre ellos: gobierno,

sector privado, universidades e institutos de investigación. De igual modo, en la citada región se encuentran diversas empresas de la industria farmacéutica; además cuenta con los laboratorios más avanzados del país en biología molecular y química. Actualmente alberga una amplia gama de empresas y organizaciones tales como: Hewlett-Packard, Glaxo Smith Kline, Caterpillar, la Organización de Naciones Unidas para la infancia (Unicef) y el Banco Mundial, así como sedes de varias universidades internacionales.

En ese orden de ideas las zonas francas de Panamá ofrecen diversos incentivos a las empresas tanto nacionales como extranjeras, las cuales les permiten tener ventajas sobre el resto del territorio panameño; por ejemplo, su ubicación geográfica, lo cual ha propiciado el establecimiento de áreas especializadas dedicadas al almacenamiento y operaciones logísticas, aprovechando la accesibilidad a servicios de transporte multimodal.

D. Zona Libre de Brasil

Brasil cuenta con zonas de procesamiento de exportaciones (en adelante ZPE) conocidas como zonas que cuentan con empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios destinados a la exportación, a efecto de evitar menoscabo a la industria nacional. También funcionan como polo de atracción de inversiones dedicadas principalmente al sector manufacturero en el que convergen otros sectores dedicados a la madera y los alimentos, que se encuentran ubicados en puntos estratégicos del territorio de Brasil. En éstos se ha promovido el desarrollo económico al ser lugares de atracción de inversión extranjera, aumento de industrias, así como de crecimiento de relaciones comerciales internacionales.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 11508 de 2007, se señala que las ZPE se caracterizan por ser zonas de libre comercio exterior, destinadas a la instalación de empresas dedicadas a la producción de bienes para ser vendidos en el extranjero. Tienen por objeto promover el crecimiento de diversas regiones que se encuentren en situaciones desfavorables, promoviendo la tecnología y desarrollo económico. Adicionalmente, el citado ordenamiento condiciona a las empresas establecidas en esas regiones a exportar cuando menos 80% de su producción y el resto pueden comercializarlo en territorio brasileño; además, para limitar los incentivos tributarios – exención de ISR, impuestos al comercio exterior, exenciones en materia de IVA, regímenes aduaneros especiales– se pone como tope un plazo máximo de 20 años, el cual puede prorrogarse a discreción del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación.

Actualmente Brasil cuenta con 19 ZPE, las cuales operan con regularidad; algunas de ellas se encuentran ubicadas en ciudades como: Acre, Barcarena, Porto Velho, Macaíbay y Río Grande, entre otras. De conformidad con el citado ordenamiento todas las ZPE ofrecen los mismos beneficios tributarios-aduaneros, teniendo como objetivo actuar en las zonas menos desarrolladas del país y destinándose a ciertas actividades de conformidad con su posición geográfica.

a. Zona Franca de Manaus

La Zona Franca de Manaus (en adelante ZFM) inicialmente, en 1957, fue concebida como un Puerto Libre. En 1967, bajo el decreto 288,¹¹⁵ se le otorgaron incentivos fiscales con objeto de crear un centro destinado a la industria, comercio y agricultura. Así, la ZFM ubicada en el Amazonas es un área de libre comercio de importación y exportación, creada con la finalidad de establecer en esa región un centro industrial, comercial y agropecuario. Actualmente es administrada por la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus órgano de la Administración Pública Federal, vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (en adelante MDIC); tiene por objeto administrar y controlar los incentivos otorgadas en la zona franca, así como promover estrategias para el desarrollo de dicha región. De igual forma, a ZFM se le debe la creación de los tres polos de desarrollo de la zona: industrial, comercial y agropecuario.

Cabe señalar que el sector industrial tuvo su mayor aumento hasta finales de la década de los años ochenta, cuando Brasil adoptó el régimen de economía cerrada. En dicho sector la ZFM tiene uno de sus principales pilares al contar actualmente, con más de 500 empresas nacionales e internacionales, las cuales pueden adquirir áreas adecuadas para el desarrollo de sus proyectos a precios preferenciales y con facilidades de pago, generando más de medio millón de empleos en las principales secciones de electrónica con la fabricación de celulares, televisores, motocicletas. Por su parte, el sector agrícola genera aproximadamente 1,946 empleos y hospeda proyectos enfocados a la producción de alimentos.¹¹⁶

Los sectores anteriormente listados reciben importantes beneficios en la citada región, verbigracia, están exentos de todo impuesto sobre ventas –tanto para exportación como al interior del país– y de aranceles a la importación, condicionando a dichos productos a ser consumidos en territorio brasileño o bien utilizados como materia

¹¹⁵ LAUTARO VEGA CORREA, Martín, “Zonas Francas de Brasil: Análisis de la legislación vigente”, *Revistas UNC, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina*, Vol. 5, número 2, noviembre de 2014, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/11632>, consultada el 14 de noviembre de 2020.

¹¹⁶ “Ministerio de Economía”, Superintendencia de la Zona Franca de Manaus, disponible en: <http://site.suframa.gov.br/>, consultada el 14 de enero de 2020.

prima; gozan de reducciones en el ISR y disminuciones en impuestos locales. Ahora bien, de conformidad con la AZFA, en 2015,¹¹⁷ la ZFM realizó importaciones con un valor de 8,253 millones de dólares e hizo exportaciones con un valor de 614 millones. El sector electrónico es el más participativo en dichos valores con 28% del total de las importaciones y exportaciones.

En ese orden de ideas observamos que las zonas francas panameñas ofrecen mayores ventajas en comparación con las brasileñas, las cuales al igual que en las zonas asiáticas un factor predominante para su éxito es la ubicación geográfica. En el caso de Panamá las tres ZEE analizadas poseen no sólo locaciones privilegiadas, sino también se han ido adaptando a los cambios solicitados por el mundo. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad del Saber, la unión de gobierno, iniciativa privada, universidades e institutos de investigación ha dado como resultado que dicha región sea de las más avanzadas en desarrollo de tecnología.

Caso contrario es Brasil, en donde la ZFM se encuentra en un lugar apartado, con vías de comunicación poco accesibles. Además se han condicionado los incentivos aduaneros –exenciones de IGI/IGE– de acuerdo con el tipo de mercancía, con objeto de promover la inversión en ciertos sectores, lo cual resulta poco atractivo para aquellos inversionistas cuya mercancía no se encuentre exenta. Sus ZPE también se encuentran sujetas a exportar por lo menos 80% de su producción. Por lo expuesto podemos observar, por un lado, que el gobierno brasileño otorgó distintos objetivos tanto a las ZPE como a la ZFM; mientras las primeras tienen como propósito la exportación, las segundas se dedican a abastecer el mercado interno. Por otro lado, establecer condicionantes a los usuarios hace poco atractivas a dichas regiones.

3. Evolución nacional

La historia del comercio en México, al igual que la de otros países, se remonta prácticamente a su fundación. No obstante, la forma en la que cada una de las diversas naciones ha desarrollado el comercio resulta en algunos casos contrastante.

En el caso de México fueron los mayas quienes desarrollaron el comercio a larga distancia; contaban con un sistema de navegación fluvial y marítima bastante complejo y formalmente establecido. Los principales productos que comercializaron fueron: cacao, pieles de animales, plumas de aves, tabaco y miel; asimismo, poseían sitios con instalaciones portuarias y de alojamiento que jugaron un papel preponderante. Evidentemente dentro de sus funciones estaba prevenir a los

¹¹⁷ “Noticias”, AZFA, disponible en: <https://www.asociacionzonasfrancas.org/es/>, consultada el 14 de enero de 2020.

navegantes de futuros peligros, lo que implicó tener amplios conocimientos técnicos y amplia experiencia en el arte de navegar. La ruta utilizada por los mayas iba desde el territorio que hoy conocemos como Tabasco hasta Honduras.¹¹⁸

Por su parte, los mexicas también construyeron rutas marítimas y fluviales aunadas a la construcción de canales, los cuales eran utilizados para llevar los tributos al palacio de Moctezuma. Este pueblo creó dos rutas: una de ellas recorría los estados de Oaxaca y Chiapas para llegar a países como Guatemala y Nicaragua; la segunda pasaba por el estado de Veracruz, la ciudad de Catemaco, localidad de Xicalango, ciudad de Champotón, Laguna de Términos, para llegar a los países de Honduras y El Salvador. Los principales productos que comerciaron fueron productos exóticos y de alto valor comercial.

Ahora bien, en la época de la Nueva España, cuando las colonias españolas –incluida la de México– enviaban sus correspondientes tributos a la Corona Española, la Nueva España tuvo una gran importancia en la formación del comercio exterior; al principio fue regido por las ordenanzas de Burgos y de Sevilla; más tarde, en 1604, fueron aprobadas por Felipe III las ordenanzas del Consulado de la Universidad de Mercaderes de la Nueva España.¹¹⁹ De igual modo, en 1795 se crearon los consulados de Veracruz y Guadalajara formados por los mercaderes y comerciantes más acaudalados de la Nueva España, quienes debían resolver las controversias lo más pronto posible basándose únicamente en la valía de la palabra de otros comerciantes y mercaderes también acaudalados.

Una vez consumada la independencia de México y con Antonio López de Santa Anna como presidente, en 1841, se emitió el Decreto de organización de las juntas de fomento y de tribunales mercantiles.¹²⁰ El artículo primero del citado Decreto establecía la obligación de erigir en las capitales de los departamentos, en los puertos habilitados para el comercio extranjero, así como también en las plazas interiores que fueren designadas por los gobernadores y juntas departamentales, las juntas de

¹¹⁸ ROMERO, María Eugenia, y Susana Gurrola, “La navegación maya en el Caribe Mesoamericano”, *España y Nueva España sus acciones transmarítimas*, México, Universidad Iberoamericana, 1991, pp. 71-85.

¹¹⁹ DEL VALLE PAVÓN, Guillermina, *La aplicación de la justicia en el Consulado de mercaderes de la Ciudad de México*, *Historia del Derecho*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2016, colección X Congreso de Historia del Derecho Mexicano, pp. 52-59.

¹²⁰ CRUZ BARNEY, Óscar, “Para una historia de la jurisdicción mercantil en México: El Decreto de organización de las Juntas de Fomento y Tribunales Mercantiles de 1841”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Volumen XV, 2002, p. 423, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt13.htm>, consultada el 29 de septiembre de 2020.

fomento del comercio y tribunales encargados de la administración de justicia en los negocios mercantiles.

Uno de los principales obstáculos a los cuales se enfrentó el México Independiente fue el atraso económico que tenía toda la nación, en especial las ciudades fronterizas que además contaban con muy poca población y se encontraban en aislamiento geográfico por falta de vías de comunicación; aunado esto al problema en la Frontera Norte por la expansión de ciudades de Estados Unidos establecidas después de los Tratados de Guadalupe Hidalgo,¹²¹ nuestro país tomó diversas acciones encaminadas a evitar la migración, otorgando a los ciudadanos políticas públicas encaminadas al desarrollo de dichas ciudades.

A. Zonas libres

Derivado de la problemática situación enfrentada por los ciudadanos mexicanos de la Frontera Norte, el gobierno federal adoptó diversas medidas con el propósito de mejorar la calidad de vida de aquellos; por tal motivo, el 4 de abril de 1849, fue emitido el primer Decreto de Zonas Libres que tuvo por objeto la importación libre de arancel de mercancías de primera necesidad para los pobladores del Estado de Tamaulipas. Dicho Decreto fue prorrogado mediante el Decreto de Zonas Libres publicado el 24 de abril de 1885, en el cual se hizo extensiva a toda la frontera la importación libre de impuestos para mercancías de primera necesidad.

En ese contexto el entonces presidente Lázaro Cárdenas con el propósito de impulsar el desarrollo del Estado de Sonora y Territorio de la Baja California, emitió el 3 de junio de 1939 el Decreto por el cual se establecieron las Zonas Libres en el Estado de Sonora y Territorio de la Baja California, el cual de conformidad con el artículo primero transitorio del citado ordenamiento, tuvo una vigencia por diez años.

Ahora bien, la aplicación de los Decretos mencionados trajo beneficios únicamente a los pobladores de las ciudades fronterizas; no obstante el 8 de junio de

¹²¹ Los Tratados de Guadalupe Hidalgo fueron firmados en 1848 marcando el final de la intervención norteamericana; mediante éstos se establecieron las medidas para el restablecimiento del orden constitucional y administrativo. Asimismo, fue cedido casi la mitad del territorio mexicano que comprendía la totalidad de lo que hoy son los estados de California, Arizona, Nevada, Utah y parte de Colorado, Nuevo México y Wyoming. Los citados tratados disponían lo siguiente: los ciudadanos mexicanos que habitaran en los territorios ahora estadounidenses podían optar, por un lado, por la nacionalidad americana y el respeto sobre todas y cada una de sus propiedades por parte del gobierno de Estados Unidos. Por otro, México emprendió diversas acciones a efecto de atraer a más ciudadanos mexicanos al interior del país, las cuales desgraciadamente tuvieron poco éxito. Además, en los citados tratados se estableció el pago de una compensación a México por el territorio “cedido” por la cantidad de 15 millones de pesos. Véase “Archivo General de la Nación”, Gobierno de México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/agn/articulos/agnrecuerda-la-firma-del-tratado-de-guadalupe-hidalgo-un-acuerdo-de-paz>, consultada el 31 de enero de 2020.

1939 fue emitido el Decreto por el cual se detallan las mercancías extranjeras sujetas al impuesto de importación a su entrada a la Zona Libre Parcial del Territorio Norte de la Baja California, mercancías consistentes en: harina, trigo, cerveza, pan de todas clases y los productos iguales, pescados y mariscos en conserva similares a los producidos en los municipios de Tijuana y Ensenada. De lo anterior se desprende que el gobierno federal, con dichos decretos, apoyaba a la población de la Frontera Norte al tiempo que protegía a la industria nacional al imponer aranceles a mercancía similar a la producida en la región.

El siguiente Decreto emitido en materia de Zonas Libres se publicó el 1 de julio de 1971, a través del cual se crea la Zona Libre del Territorio Sur de la Baja California. En la misma fecha se emite el Decreto por el cual se amplía la vigencia de las Zonas Libres del estado de Baja California y la parcial de Sonora; aun cuando los citados estados habían logrado un avance, éste todavía no era suficiente, por lo cual se prorroga su vigencia hasta el 30 de junio de 1977.

En ese contexto el 30 de junio de 1972 se emite el Decreto por el que se crea la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo; derivado de la publicación del Decreto por el cual se prorroga la vigencia de Chetumal, Cozumel, Isla Mujeres y Xcalak, en el territorio de Quintana Roo. Lo anterior en virtud del artículo tercero del citado Decreto, en el cual se mencionaba que la actividad de tales estados requería de la libre importación de bienes para impulsar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

En ese tenor, a medida que avanzaba el surgimiento de la industria maquiladora en México, como resultado de la cancelación del Programa Bracero,¹²² se emitieron nuevamente Decretos de Zonas Libres el 30 de junio de 1972 a través de los cuales se crea la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo; llama la atención en el artículo segundo que se enliste mercancía, la cual había quedado excluida de los beneficios de zona libre, por tanto debían pagar el impuesto de importación: vinos y licores, telas y manufacturas de lana y tejidos de toda clase de fibras artificiales o sintética vegetales y animales; orfebrería y alhajas finas; prendas de vestir de cualquier tela artificial o sintética, vegetal y animal; esferógrafos, lapiceros, plumas fuente y sus partes; vidrio y cristal labrado en piezas; loza y porcelana; figuras ornamentales de cualquier clase de artefacto de carey, cuerno, marfil, hueso, aparatos receptores de

¹²² En 1942 se realizó un acuerdo entre Estados Unidos de América y México a través del cual trabajadores mexicanos podían trabajar de manera regulada en Norteamérica sobre todo en las áreas agrícola y ferrocarril, dicho acuerdo estuvo vigente hasta 1964 año en el cual se evidenciaron malas condiciones laborales y discriminación. Véase GARCÍA MEDINA, Amalia Dolores, “El desafío de los migrantes”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5086/13.pdf>, consultado 13 de agosto de 2021.

televisión de todos tipos en colores y blanco y negro; aparatos receptores de radio en cualquier tipo; aparatos eléctricos para aspirar polvo o basura; relojes de todas clases; pulseras para reloj de metal, juegos de azar, encendedores de toda clase; motocicletas, bicicletas; cámaras fotográficas; perfumes; queso, leche y mantequilla, aceitunas; aceitunas envasadas; carnes frescas y enlatadas; calamares, sardinas, atún, jamón y jugos; galletas; abanicos; planchas, licuadoras; maletas y petacas; juguetes y artículos de tocador.¹²³

Es importante comentar el artículo tercero del citado Decreto, el cual hacía una excepción al mencionar que la SHCP podía indicar los volúmenes de mercancía que podía ser importada libre de arancel, aunque únicamente en los casos en que la mercancía de origen nacional no tuviera las condiciones adecuadas de calidad, precio y oportunidad. De lo anterior podemos observar que nuestro país aún seguía con la política proteccionista.¹²⁴ En virtud de los citados artículos sólo podían ser importados libres de arancel en determinadas condiciones y cantidades.

El 20 de octubre de 1978 se emitió el Decreto de Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País el cual tuvo por objeto promover el desarrollo industrial en la Franja Fronteriza y la Zona Libre, contando con una vigencia de 10 años a partir de la primera venta realizada en el centro establecido al amparo del citado Decreto. Ahora bien, el 30 de junio de 1980 fue emitido el Decreto por el cual se otorgó prórroga a la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo y se estableció su vigencia al 31 de diciembre de 1985. Por último, el 19 de noviembre de 1992 se prorrogó el Decreto de Zonas libres de los estados de Baja California y Parcial del estado de Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo, extendiendo la vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993. Es importante

¹²³ Véase el artículo 2 del Decreto por el que se crea la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo, disponible en: www.dof.gob.mx, consultada el 20 de enero 2020.

¹²⁴ De conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar y aun prohibir, por motivos de seguridad la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia. Asimismo, de conformidad con el artículo 5, fracción III, de la Ley de Comercio Exterior (en adelante LCE) es obligación del Ejecutivo Federal imponer regulaciones y restricciones no arancelarias (en adelante RRNA) a la importación, exportación, circulación y tránsito de mercancías, con objeto de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción mediante las cuales obstaculiza o restringe la entrada y/o salida de mercancías al país, con la finalidad de salvaguardar los sectores industriales del país. Dentro de dichas RRNA de acuerdo con el artículo 17 del citado ordenamiento se encuentran los cupos; los cuales, con fundamento en el artículo 23 de la LCE, tienen como finalidad regular el monto de una mercancía que podrá ser exportada o importada. Véanse artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 5, 17 y 23 de la Ley de Comercio Exterior, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultados el 25 de enero de 2020.

comentar que el esquema de Zona Libre experimentó un importante cambio a partir de 1993, el cual más adelante analizaremos.

De manera ilustrativa se enlistan los Decretos de Zonas Libres analizados en los párrafos precedentes:

No.	DOF	Zona libre	Objeto	Vigencia
1	4/04/1849	Decreto de Zona Libre en el territorio de Tamaulipas	Importación libre de impuestos para mercancías de primera necesidad en algunas poblaciones fronterizas	Indefinida
2	17/03/1858	Acuerdo de Zona Libre	Emitido por el gobernador de Tamaulipas (Ramón Guerra), a través del cual amplía la zona libre.	Indefinida.
3	1861	Ley de Zona Libre	El presidente Benito Juárez ratificó el Decreto emitido el 17 de marzo de 1858 con el propósito de favorecer el intercambio comercial entre los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Durango, Chihuahua y Nuevo México. Amplia la zona libre a todos los Estados fronterizos.	Indefinida.
4	24/04/1885 1885-1886	Decreto de Zonas Libres	Se hizo extensiva a toda la frontera la importación libre de impuestos para mercancías de primera necesidad. Permite por un periodo de 6 meses internar al resto del territorio nacional los carruajes y caballos que los tiraban.	Indefinida
5	1887 y 1891	Ordenanzas de Aduana	Delimitación de zona libre desde Matamoros hasta Tijuana y la circunscribieron a una línea paralela de 20km en relación con la línea fronteriza internacional.	Indefinida
6	01/07/1901	Decreto de franquicias libres de impuestos en la ciudad de Bacalar	Permitía la importación libre de impuestos de diversas mercancías: ganado porcino, vacuno, ropa, calzado, telas, refacciones	1912

			entre otros.	
7	03/06/1939	Decreto por el que se establecen Zonas Libres en el Estado de Sonora y Territorios de la Baja California	Creación de zonas libres	03/06/1949
8	08/06/1939	Circular 301-9-101 que detalla las mercancías extranjeras sujetas al impuesto de importación a su entrada a la Zona Libre Parcial del Territorio Norte de la Baja California	Tasa de IGI de mercancías en zona libre en virtud de producirse similares en la zona	Indefinida
9	01/07/1971	Decreto por el que se crea la Zona Libre del Territorio Sur de la Baja California	Creación de zona libre	30/06/1977
10	01/07/1971	Decreto por el que se amplía la vigencia de las Zonas Libres del Estado de Baja California y la parcial de Sonora	Modificación al artículo 1° del Decreto por el que se establecen Zonas Libres en el Estado de Sonora y Territorios de la Baja California con fecha 3 de junio de 1939	30/06/1977
11	30/06/1972	Decreto por el que se crea la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo	Creación de zona libre	30/06/1980
12	31/10/1973	Decreto mediante el cual se declaró como zona franca parte del recinto portuario de Veracruz	Creación de una zona franca en parte del recinto portuario de Veracruz	Indefinida
13	23/09/1975	Decreto por el que se sujetan a las normas que rigen la zona franca de Veracruz para la habilitación y funcionamiento de nuevas áreas de almacenamiento y maniobras	Se sujetan a las normas que rigen a la Zona Franca del Puerto de Veracruz, las áreas mencionadas en el citado Decreto	Indefinida
14	20/10/1978	Decreto para el fomento industrial en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País	Promover el desarrollo industrial en franja fronteriza y zona libre	10 años a partir de la 1ra venta
15	30/06/1980	Decreto por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1985 la vigencia de la Zona Libre del Estado de Quintana Roo	Prórroga	31/12/1985
16	22/08/1983	Decreto por el que se considera a la franja fronteriza Sur colindante con Guatemala, que se indica, dentro de lo	Otorgar un tratamiento fiscal semejante al que establece el artículo 2° de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a las franjas	Indefinida

		dispuesto por el artículo 2º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	fronterizas Norte del país y la colindante con Belice, Centroamérica y que consiste en que la tasa general de dicho impuesto es de 6% en lugar del 15%. Comprendía 8 municipios limítrofes con Guatemala y la ciudad de Tapachula	
17	14/11/1990	Decreto por el que se crea la Zona Libre en el Municipio de Salina Cruz en el Estado de Oaxaca	Creación de zona libre	31/08/1995
18	19/11/1992	Decreto por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1993 la vigencia de las Zonas libres de los estados de Baja California y Parcial del de Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo	Prórroga	31/12/1993

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

B. Desarrollos portuarios

Tal como se abordó en el capítulo I, la Ley Aduanera de 1981 mencionaba que el objeto de los desarrollos portuarios consistía en apoyar la exportación de productos terminados que, evidentemente eran producidos en territorio nacional. También se señalaba que la mercancía internada a desarrollos portuarios podía destinarse a cualquiera de los regímenes aduaneros contemplados en el citado ordenamiento.

C. Perímetros libres

La figura de perímetros libres, al igual que la de zonas libres, fue utilizada por el gobierno federal a efecto de evitar la migración, promover el desarrollo de determinadas zonas del país y habitar ciertas regiones que por circunstancias adversas se encontraban despobladas y, por tanto, podían ser presa fácil de disputa con algún gobierno extranjero. En ese sentido en 1933, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, fue emitida la Ley de Perímetros Libres; mediante la cual los habitantes de un perímetro libre podían importar mercancías libres de aranceles; esto se dio como respuesta a la población de ciertas regiones, quienes veían con descontento la obligación de pagar impuestos al gobierno federal por productos que obtenían de Estados Unidos.

Por lo anterior, la Federación reconoció que los perímetros libres eran la nueva fórmula fronteriza para cambiar la estructura económica. Así, en la década de los

años setenta se siguió apoyando a la industria nacional pero, al mismo tiempo se permitió el establecimiento y crecimiento de la industria en la frontera, por tal motivo continuaron emitiendo Decretos de perímetros libres, los cuales son:

No.	DOF	Perímetro libre	Objeto	Vigencia
1	30/08/1933	Decreto que declara abiertos al tráfico los perímetros libres de Tijuana y Ensenada	Se autoriza la libre introducción de mercancías, materias primas y productos destinados exclusivamente al consumo de los habitantes de dicha zona	Indefinida
2	06/12/1933	Circular número 31-27-238 por la cual se fija la fecha en que quedarán abiertos al tráfico internacional los perímetros libres	Establecer los perímetros libres para la apertura al tráfico internacional	Indefinida
3	31/05/1934	Decreto que declara abiertos al tráfico los perímetros libres de Quintana Roo	Apertura al tráfico para los perímetros libres de Quintana Roo	Indefinida
4	11/03/1935	Decreto de ampliación de los perímetros libres para las poblaciones de Mexicali, Tecate y para San Luis Rio Colorado en Sonora	Creación de perímetros libres	Indefinida
5	1939	Decreto por el que se crea el perímetro libre de Xcalak e Isla Mujeres	Establecer los perímetros libres para la apertura al tráfico internacional	Indefinida
6	28/04/1948	Decreto que establece un perímetro libre, dependiente de la Aduana Fronteriza de Agua Prieta, Sonora.	Establecimiento del perímetro libre, dependiente de la Aduana Fronteriza de Agua Prieta, Son.	8/05/1958
7	16/10/1951	Decreto por el que se crea el perímetro libre de Nogales Sonora	Establecer los perímetros libres para la apertura al tráfico internacional	30/06/1971
8	01/07/1971	Decreto por el que se establece que continuará abierto al comercio internacional, hasta la fecha que se indica, el Perímetro Libre de Nogales Sonora	Prórroga	Indefinida
9	01/07/1971	Decreto que establece un perímetro libre, dependiente de la Aduana Fronteriza de Agua Prieta, Sonora	Acrecentar el nivel de vida de los habitantes de ese perímetro	30/06/1977
10	01/07/1971	Decreto por el que se establece que continuarán abiertos al comercio internacional, hasta la fecha que se indica, los Perímetros Libres de Chetumal, Cozumel, Isla Mujeres y Xcalak,	Prórroga	30/06/1972

		del Territorio de Quintana Roo		
11	19/11/1974	Decreto por el que gozarán de la reducción de la percepción neta federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles los establecimientos ubicados en las zonas fronterizas y perímetros libres	Preservar el desarrollo de la industria turística de dichas zonas	

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

D. Región fronteriza

El esquema de zonas libres en México tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993, dando paso a un esquema de transición que sucedió en el último semestre del citado año y cuyo objetivo fue eliminar las zonas libres e incorporarlas gradualmente al sistema comercial del resto del país. Por tal motivo el 24 de diciembre de 1993 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se establece el Esquema arancelario de transición al régimen comercial del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la Región Fronteriza, el cual tuvo por objeto señalar las fracciones arancelarias totalmente desgravadas del IGI en dicha región.

El citado Decreto sufrió diversas modificaciones a través de las cuales se añadieron, eliminaron o bien actualizaron, las fracciones arancelarias exentas, total o parcialmente del IGI en la Región Fronteriza de mercancías originarias de Estados Unidos y Canadá. Es importante comentar que únicamente se otorgaron beneficios arancelarios y las mercancías debían cumplir con las RRNA a las cuales se encontraban sujetas de conformidad con la TIGIE. Asimismo, las citadas mercancías sólo podían ser usadas en la Región Fronteriza.

Como se observa, con la citada figura el gobierno federal fomentó las ventajas competitivas y las oportunidades de crecimiento al comercio internacional derivado de la adhesión de México a la OMC, en 1986, y de la entrada en vigor del TLCAN en 1994.

De manera ilustrativa se enlistan los Decretos de Región Fronteriza:

No.	DOF	Región fronteriza	Objeto	Vigencia
1	24/12/1993	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la Región Fronteriza, el cual tuvo por	Señalar las fracciones arancelarias totalmente desgravadas del IGI en la Región Fronteriza	31/12/2002

		objeto señalar las fracciones arancelarias totalmente desgravadas del IGI en la Región Fronteriza		
2	29/12/1995	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la Región Fronteriza	Establecer fracciones total o parcialmente desgravadas del IGI en la Región Fronteriza	31/12/2000
3	31/12/1998	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la Región Fronteriza	Establecer fracciones arancelarias totalmente desgravadas del IGI en la Región Fronteriza	31/12/2002
4	5/06/2002	Decreto que modifica a los diversos relativos al esquema arancelario en la Región Fronteriza y Franja Fronteriza Norte	Modificación al Decreto del 31/12/1998	Indefinida
5	31/12/2002	Decreto por el que se establecen las fracciones arancelarias que se encontrarán totalmente desgravadas del IGI para la Franja Fronteriza Norte y la Región Fronteriza	Desgravación de IGI en Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza Ampliación de la Franja y Región Fronteriza	31/12/2008
6	24/12/2008	Decreto por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y Franja Fronteriza Norte.	Desgravar total o parcialmente el listado de mercancía señalada en el ordenamiento	31/12/2013
7	31/12/2008	Decreto por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte	Tasa de IGI en Franja y Región Fronteriza	31/12/2010
8	03/03/2009	Decreto por el que se modifica el diverso por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte.	Adición de fracciones arancelarias	31/12/2010
9	23/09/2010	Decreto por el que se modifica TIGIE	Modificaciones arancelarias a la Franja y Región Fronteriza Norte	31/12/2014

10	23/11/2012	Decreto por el que se modifican la Tarifa de la LIGIE y el diverso por el que se modifican diversos aranceles de la TIGIE, del Decreto por el que se establecen diversos PPS y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza	Aplicar los cambios de la Quinta Enmienda a la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías	Fechas de desgravación arancelaria
11	31/12/2012	Decreto por el que se modifican la TIGIE y el diverso por el que se modifican diversos aranceles de la TIGIE, del Decreto por el que se establecen diversos PPS y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza	Adecuación derivada de la reforma a la TIGIE	
12	26/12/2013	Decreto que modifica y amplía la vigencia del diverso por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte	Adecuación derivada de la reforma a la LISR	31/12/2016
13	17/11/2016	Decreto que modifica y amplía la vigencia del diverso por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte	Prórroga	31/12/2019
14	05/10/2017	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte y el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación	Creación y modificación de fracciones arancelarias	Indefinida
15	31/12/2018	Decreto de estímulos fiscales Región Fronteriza Norte	Otorgar beneficios fiscales	31/12/2020
16	06/11/2019	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se	Creación, modificación y eliminación de fracciones arancelarias y adoptar	Indefinida

		establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte.	los compromisos adquiridos con el Tratado Integral y Progresista de Asociación de Transpacífico	
17	20/12/2019	Decreto por el que se modifica la TIGIE, el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte y el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.	Prórroga y actualización de fracciones arancelarias	30/09/2024
18	24/12/2020	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto para el apoyo de la competitividad de la industria automotriz terminal y el impuesto del mercado interno de automóviles, el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte, el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y los diversos por los que se establecen aranceles cupo	Actualizar conforme a la nueva Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación publicada en el DOF el 1 de julio de 2020	Indefinida
19	30/12/2020	Decreto por el que se modifica el diverso de estímulos fiscales de la Región Fronteriza Norte.	Prórroga vigencia de Decreto.	30/12/2024
20	18/11/2021	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establece el Impuesto General de Importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial	Creación y eliminación de fracciones arancelarias y adecuar el Decreto región y franja fronteriza	Indefinida

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

E. Franja Fronteriza

De conformidad con el artículo 136 de la Ley Aduanera se establece: “Para los efectos de esta Ley, se considera como **franja fronteriza** al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país.

Por **región fronteriza** se entenderá al territorio que determine el Ejecutivo Federal.¹²⁵ [Énfasis añadido]

De igual modo en el citado ordenamiento se señala que la SHCP y la Secretaría de Economía (en adelante SE) emitirán Decretos a través de los cuales se dé a conocer la mercancía exenta al 100% o parcialmente desgravada de los impuestos al comercio exterior. Además se menciona que artículos como: bebidas alcohólicas, cerveza, tabaco labrado en cigarrillos o puros y los caballos de carreras, causarán el IGI sin reducción alguna.

Esta Ley es enfática al señalar que a través de la figura de la reexpedición podrá internarse en el resto del país la mercadería proveniente de la Franja y Región Fronteriza, siempre y cuando se realice el pago de las contribuciones aplicables y haya sido sometida a un proceso de transformación y/o reparación en la Franja y Región Fronterizas, o bien en el resto del país.¹²⁶

Es importante comentar que el gobierno federal otorgó el mismo tratamiento aduanero y fiscal a la mercancía importada tanto a Franja como a Región Fronteriza, por tal motivo se emitieron de igual forma diversos Decretos, algunos de los cuales se presentan a continuación.

¹²⁵ Ley Aduanera, Congreso de la Unión, 1981, p. 89, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 16 de enero de 2020.

¹²⁶ Véanse los artículos 138 y 139 de la Ley Aduanera, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultados el 16 de enero de 2020.

No.	DOF	Franja Fronteriza	Objeto	Vigencia
1	24/12/1993	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la Región Fronteriza, el cual tuvo por objeto señalar las fracciones arancelarias totalmente desgravadas del IGI en la Región Fronteriza	Señalar las fracciones arancelarias totalmente desgravadas del IGI en la Región Fronteriza	31/12/2002
2	29/12/1995	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la Franja Fronteriza Norte del país	Modificación de conformidad con las modificaciones al Sistema Armonizado de clasificación de mercancías	31/12/2000
3	31/12/1998	Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la Franja Fronteriza Norte del país	Actualización del esquema de desgravación a fin de mantener las condiciones de competitividad y desarrollo	31/12/2002
4	31/12/2002	Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte	Tasa de IGI en Franja y Región Fronteriza ampliación de la Franja y Región Fronteriza	31/12/2008
5	24/12/2008	Decreto por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y Franja Fronteriza Norte.	Desgravar total o parcialmente el listado de mercancía señalada en el ordenamiento.	31/12/2013
6	31/12/2008	Decreto por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte	Tasa de IGI en Franja y Región Fronteriza	31/12/2010
7	23/09/2010	Decreto por el que se modifica TIGIE	Modificaciones arancelarias a la Franja y Región Fronteriza Norte	31/12/2014
8	23/11/2012	Decreto por el que se modifican la Tarifa de la LIGIE y el diverso por el que se modifican diversos aranceles de la TIGIE, del Decreto por el que se establecen diversos PPS y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza	Aplicar los cambios de la Quinta Enmienda a la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías	Fechas de desgravación arancelaria
9	31/12/2012	Decreto por el que se modifican	Adecuación derivada de	

		la TIGIE y el diverso por el que se modifican diversos aranceles de la TIGIE, del Decreto por el que se establecen diversos PPS y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza	la reforma a la TIGIE	
10	26/12/2013	Decreto que modifica y amplía la vigencia del diverso por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte	Adecuación derivada de la reforma a la LISR	31/12/2016
11	17/11/2016	Decreto que modifica y amplía la vigencia del diverso por el que se establece el IGI para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte	Prórroga	31/12/2019
12	05/10/2017	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte y el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación	Creación y modificación de fracciones arancelarias	Indefinida
13	31/12/2018	Decreto de estímulos fiscales Región Fronteriza Norte	Otorgar beneficios fiscales.	31/12/2020
14	06/11/2019	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte.	Creación, modificación y eliminación de fracciones arancelarias y adoptar los compromisos adquiridos con el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico	Indefinida
15	20/12/2019	Decreto por el que se modifica la TIGIE, el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte y el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Servicios de Exportación.	Prórroga y actualización de fracciones arancelarias	30/09/2024
16	24/12/2020	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos	Actualizar conforme a la nueva Tarifa de la Ley	Indefinida

		Generales de Importación y de Exportación, el Decreto para el apoyo de la competitividad de la industria automotriz terminal y el impuesto del mercado interno de automóviles, el Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte, el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y los diversos por los que se establecen aranceles cupo	de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación publicada en el DOF el 1 de julio de 2020	
17	30/12/2020	Decreto por el que se modifica el diverso de estímulos fiscales de la Región Fronteriza Norte.	Prórroga vigencia de Decreto.	30/12/2024
18	18/11/2021	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establece el Impuesto General de Importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial	Creación y eliminación de fracciones arancelarias y adecuar el Decreto región y franja fronteriza	Indefinida

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Del cuadro anterior se desprende que los esquemas tanto de Región como de Franja Fronteriza han sufrido diversos cambios; asimismo han sido prorrogados en diversas ocasiones, alcanzando algunos de ellos vigencia hasta el 30 de septiembre de 2024.

Por muchos años la Región y Franja Fronteriza mantuvieron un esquema preferencial del IVA; esto es, en dichas¹²⁷ regiones la tasa de ese impuesto tenía una reducción del 50%. Sin embargo, con fecha 31 de diciembre de 1979 se publicó en el DOF la Ley que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones fiscales, como la contenida en el artículo 2 de la Ley del impuesto al Valor Agregado (en adelante LIVA)

¹²⁷ Véanse los artículos 1 y 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 1979, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=7i5lK9rRYqoysrw79EZFjZEyPjpvnrwkndQH4r6o1a0lyRjYXYJlt1+u38XIXDnD0BwwZQNf2kfxbDvQ68gf3g==>, consultada el 29 de noviembre de 2020.

que menciona que la tasa aplicable a franjas fronterizas era de 6%, mientras que en el resto del país era de 10.

El 31 de diciembre de 1982 se publicó en el DOF otra ley que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones fiscales. Se modificó el artículo 1 de la LIVA indicando que la tasa aplicable al territorio nacional era del 15%; mientras que el artículo 2 señalaba que tasa aplicable a las franjas fronterizas seguía en 6%.¹²⁸ Para el 27 de marzo de 1995 se publicó en el DOF la Ley que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de las leyes del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado, a través de la cual se modificó el artículo 2 de la LIVA al señalar que la tasa aplicable a la región fronteriza sería del 10%.¹²⁹

Llama la atención un Decreto, del 27 de marzo de 1995, mediante el cual fue adicionado el artículo 2 de la LIVA que señala:

“ARTÍCULO 2o. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 10% a los valores que señala esta Ley, cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza.

Tratándose de importación, se aplicará la tasa del 10% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región fronteriza. Tratándose de la enajenación de inmuebles en la región fronteriza, el impuesto al valor agregado se calculará aplicando al valor que señala esta Ley la tasa del 15%.

Para efectos de esta Ley, se considera como **región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas** divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, el Municipio de Cananea, Sonora, así como la región parcial del Estado de Sonora comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste del municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo el cauce de ese Río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.”¹³⁰ **[Énfasis añadido]**

¹²⁸ Véanse los artículos 1 y 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 1982, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=703&TPub=1+>, consultada el 27 de noviembre de 2020.

¹²⁹ Véase el artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 1995, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=703&TPub=1+>, consultada el 27 de noviembre de 2020.

¹³⁰ Ley del Impuesto al Valor Agregado, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1995, p. 2, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/Buscar.aspx?q=rZIYFqANts7YJ0s7drjCRQ==>, consultado el 22 de enero de 2020.

Con lo anterior observamos que por primera vez aparece en la LIVA el término región fronteriza; anteriormente se mencionaba “**franjas fronterizas** de 20 kilómetros paralelas a la línea divisoria internacional del Norte del país, y la colindante con Belice, Centroamérica, o en las **zonas libres** de Baja California y parcial de Sonora y de Baja California Sur”.¹³¹ Es importante comentar que la citada reforma obedeció a los cambios que México había tenido en materia de comercio internacional, como su entrada a la OMC, en 1986, y la entrada en vigor del TLCAN, en 1994; ello además de las modificaciones de los decretos de zonas libres para ser transformadas en regiones fronterizas (DOF 29/12/1995). Por tanto, la citada Ley debía realizar los cambios conducentes, así como unificar los territorios comprendidos tanto por la Región como por la Franja Fronteriza, a efecto de recibir un tratamiento fiscal, en este caso al IVA, distinto al resto del territorio nacional.

Continuando con el tema de los decretos, el 7 de diciembre de 2009 se publicó en el DOF uno por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y del Impuesto al Valor Agregado, del Código Fiscal de la Federación y del Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión. Además se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta publicado el 1 de abril de 1995, a través del cual se modificó la Ley del Impuesto al Valor Agregado¹³² en sus artículos primero párrafo segundo al establecer la tasa aplicable del IVA al 16% a los actos y actividades gravados en territorio nacional; asimismo se reformó el artículo segundo párrafo primero en el cual se mencionó que la tasa aplicable a la región fronteriza sería de 11%, lo cual les permitió a los habitantes de dicha zona seguir gozando de una tasa de IVA preferencial comparada con el resto del país.

En ese tenor la Franja y Región Fronterizas, de conformidad con el artículo 2 de la LIVA, gozaron de tratamiento preferencial hasta el 11 de diciembre de 2013, fecha en que fue publicada en el DOF la reforma a la LIVA, mediante la cual fue derogado el citado numeral en virtud de que el legislador consideró que el tratamiento preferencial otorgado a dichas regiones resultaba inequitativo para los habitantes del resto del territorio nacional.¹³³ Asimismo observó que las condiciones por las cuales se concedió

¹³¹ Véase artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Suprema Corte de Justicia de la Nación 1979, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/Buscar.aspx?q=rZIYFqANts7YJ0s7drjCRQ==>, consultado el 22 de enero de 2020.

¹³² Véanse, artículos: 1 párrafo primero y artículo 2 párrafo primero de Ley del Impuesto al Valor Agregado, 2009, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/>, consultado el 22 de enero de 2020.

¹³³ Exposición de motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos y que expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Congreso de la Unión,

dicho tratamiento habían desaparecido, enfatizando el menoscabo del fisco en virtud de tal reducción; es decir, las autoridades fiscales percibían cantidades menores por concepto de dicha contribución en la Franja y Región Fronterizas comparado con el resto del país; por tal motivo a partir de 2014 se homologó la tasa general a dichas zonas.

Cabe señalar, que fue otorgado un nuevo tratamiento tributario preferencial para algunas zonas del Norte de México a través de la emisión del Decreto de estímulos fiscales para la Región Fronteriza Norte publicado en el DOF del 31 de diciembre de 2018, mismo que se comenta a continuación.

F. Decreto de estímulos fiscales para la Región Fronteriza Norte de 2018

Una vez que Andrés Manuel López Obrador fue declarado presidente electo, en julio de 2018, envió una carta al entonces presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, mediante la cual le agradecía la disposición para hablar con el nuevo gobierno y también daba a conocer las acciones que llevaría a cabo una vez que entrara en funciones. Dentro de dichas actuaciones se señalaba: i) Empezar diligencias a través de las cuales se pudiera frenar el fenómeno migratorio; verbigracia, otorgar trabajo y bienestar en sus lugares de origen, concediendo una serie de beneficios: modernizar los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos; ii) crear una zona libre o franca en la zona del Istmo de Tehuantepec; iii) recorrer las aduanas mexicanas hacia el Sur, tierra adentro a treinta kilómetros de la línea divisoria.

Los beneficios que se otorgarían en las ciudades fronterizas de México – apoyo que López Obrador se comprometió a brindar durante su campaña– consistirían en: otorgar beneficios tributarios consistentes en la reducción del ISR en un 20% y la reducción del IVA en un 50, de igual forma reducción en IEPS, así como disminución en el costo de la gasolina y aumento al doble en el salario mínimo, lo cual se abordará más adelante.

Derivado de lo anterior, el 31 de diciembre de 2018 fue publicado en el DOF el Decreto de estímulos fiscales en la Región Fronteriza Norte, en el cual se menciona la necesidad de crear mecanismos encaminados a favorecer la economía del Norte de México, aludiendo a los altos índices de violencia presentados en dicha región, así como a las desigualdades entre ciudadanos mexicanos y estadounidenses en cuanto a materia impositiva y de salarios.

2013, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=7i5IK9rRYqoysrw79EZFjZEyPJpvnRwkndQH4r6o1a3DSra/tLDs2N87/jYdgkPt>, consultado el 23 de enero de 2020.

Los estímulos fiscales otorgados en el citado ordenamiento consisten en:

No.	Estímulos fiscales en la Región Fronteriza Norte
1	El estímulo fiscal consiste en un crédito fiscal equivalente a la tercera parte del ISR causado en el ejercicio o en los pagos provisionales, contra el ISR causado en el mismo ejercicio fiscal o en los pagos provisionales del mismo ejercicio (se condiciona a ingresos percibidos en la Región Fronteriza Norte)
2	Estímulo fiscal consiste en un crédito equivalente al 50% de la tasa del IVA , bajando de la tasa general de 16% a la tasa de 8%
3	Aumento al salario mínimo, reducción a los costos de gasolina y electricidad

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Ahora bien, tal como fue señalado en el capítulo I de la presente investigación, los citados estímulos fiscales están condicionados a que:

- Los contribuyentes tengan su domicilio fiscal en la Región Fronteriza Norte que abarca los municipios de: Ensenada, Playas de Rosarito, Tijuana, Tecate y Mexicali del Estado de Baja California; San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, General Plutarco Elías Calles, Caborca, Altar, Sáric, Nogales, Santa Cruz, Cananea, Naco y Agua Prieta del estado de Sonora. Janos, Ascensión, Juárez, Práxedes G. Guerrero, Guadalupe, Coyame del Sotol, Ojinaga y Manuel Benavides del estado de Chihuahua. Ocampo, Acuña, Zaragoza, Jiménez, Piedras Negras, Nava, Guerrero e Hidalgo del estado de Coahuila de Zaragoza. Anáhuac del estado de Nuevo León, y Nuevo Laredo; Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Gustavo Díaz Ordaz, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso y Matamoros del estado de Tamaulipas.¹³⁴
- El beneficiario tenga su domicilio fiscal desde por lo menos 18 meses anteriores al citado Decreto.
- Para gozar de dichos beneficios los contribuyentes podrán solicitar su inscripción al Padrón de beneficiarios del estímulo para la Región Fronteriza Norte, a efecto de obtener los privilegios en ISR.
- En materia de ISR acrediten la utilización de bienes nuevos de activos fijos; así como calculen sus ingresos totales del ejercicio en la esa región, los cuales deben representar al menos 90% del total de sus ingresos del ejercicio.
- Aquellos contribuyentes cuyo domicilio fiscal esté fuera de la Región Fronteriza, pero cuenten con una sucursal ubicada en dicha región, cuando menos desde 18 meses antes de su inscripción en el Padrón de beneficiarios del estímulo para la región fronteriza norte.

¹³⁴ *Ibidem*, artículo sexto consultado el 25 de enero de 2020.

- En materia de IVA, presenten un aviso dentro de los 30 días naturales a la entrada en vigor del citado Decreto.

Además, en el artículo 6 del citado ordenamiento también señala que contribuyentes no pueden gozar de los beneficios de ISR,¹³⁵ en razón de los supuestos bajo los cuales no le es aplicable el estímulo. Es relevante lo señalado en la fracción VII, la cual se refiere a los contribuyentes que determinen su utilidad fiscal de conformidad con los artículos 181 y 182 de LISR.¹³⁶

Por lo que hace al IVA, se menciona en los considerandos, no se podrá utilizar dicho estímulo para la importación de bienes ni de servicios. Al respecto, en el artículo décimo segundo¹³⁷ se menciona diversos supuestos en los cuales no se podrá aplicar dicho incentivo; sobresale la fracción I, que refiere que los contribuyentes deberán realizar la entrega material de los bienes o la prestación de los servicios en la Región Fronteriza Norte,¹³⁸ lo cual evidentemente deja fuera a las maquiladoras ubicadas en dicha zona. Así pues, tal como lo mencionamos en el capítulo anterior, el citado ordenamiento ha ocasionado incontables críticas; no olvidemos que de acuerdo con información del INDEX, del 100% de las maquiladoras mexicanas 90% se encuentra en la zona Norte.¹³⁹ Además las maquilas representan una de las ramas más importantes en el comercio exterior mexicano.

¹³⁵ *Ídem*, consultado el 25 de enero de 2020.

¹³⁶ Los artículos 181 y 182 de la LISR se refieren a las operaciones de maquila realizadas entre una empresa IMMEX y una residente en el extranjero –que residan en un país con el que México tenga celebrado un tratado para evitar la doble tributación– a efecto de que esta última no genere establecimiento permanente en México, siempre y cuando realicen procesos de transformación y elaboración a través de empresas IMMEX de mercancías mantenidas en territorio nacional, utilizando activos proporcionados directa o indirectamente por el extranjero. Lo anterior está condicionado a que la IMMEX cumpla con lo señalado en los citados numerales. Véanse artículos 181 y 182 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultadas 25 de enero de 2020.

¹³⁷ Ley del Impuesto al Valor Agregado, *op. cit.*, artículo décimo segundo consultado el 25 de enero de 2020.

¹³⁸ Es importante comentar, de conformidad con el artículo 11 fracción I f) del Decreto IMMEX, las maquiladoras están obligadas a realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500, 000 dólares, o su equivalente en moneda nacional, o bien, facturar exportaciones, cuando menos por el 10% de su facturación total, en caso contrario será causal de suspensión del registro de conformidad con el artículo 27 fracción I del citado ordenamiento. En ese tenor, la operación general de las maquiladoras consiste en importar mercancías bajo el régimen de importación temporal, realizar procesos de transformación y posteriormente retornar al extranjero, por ende, al realizar la entrega en el exterior no pueden aplicar los beneficios en materia de IVA otorgados en el Decreto de estímulos fiscales en Región Fronteriza Norte. Véase artículo 11 del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación disponible en: <http://www.siiicex.gob.mx/portalSiiicex/SICETECA/Decretos/Programas/IMMEX/IMMEX%202012.htm>, consultado 25 de enero de 2020.

¹³⁹ Consejo Nacional Maquiladora y Manufacturera de Servicios de Exportación (INDEX) disponible en: <http://www.index.org.mx/>, consultada el 25 de noviembre de 2019.

De esto podemos observar que, si bien es cierto, el citado Decreto otorgó diversos estímulos fiscales, también condicionó los mismos. A ello agreguemos el hecho de que sólo se aplicó a 43 municipios; se excluyó a las maquiladoras; se obligó a renovar el Padrón de beneficiarios del estímulo para la Región Fronteriza Norte anualmente y, lo más importante, sólo se dio una vigencia temporal, lo que resulta muy poco atractivo tanto para los nacionales como para la inversión extranjera lo cual genera resultados negativos o, bien, no los esperados. Prueba de lo anterior, son las prórrogas emitidas por la autoridad hacendaria para la inscripción en el multicitado Padrón y en la presentación del Aviso, en virtud de ser pocos los contribuyentes que optaron por los citados beneficios; asimismo, la autoridad fiscal tuvo que emitir las reglas de operación del Decreto en cuestión. Lo anterior de conformidad con los artículos tercero y cuarto transitorios de la Sexta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018 y sus Anexos 1-A y 23¹⁴⁰ publicada en el DOF del 30 de enero de 2019.

G. Ley de Puertos Libres Mexicanos, 1946

Antes de realizar el análisis de la Ley de Puertos Libres Mexicanos, de 1946, es importante señalar que en el capítulo I de la presente investigación se mencionaron los antecedentes históricos de esta figura, los cuales se retoman brevemente.

En septiembre de 1946 se emitió la Ley de Puertos Libres Mexicanos mediante la cual el gobierno federal se comprometió a invertir en obras públicas, en especial en la parte de la carretera transístmica. Es a partir de la emisión del citado ordenamiento cuando el Gobierno retomó el interés por la zona. En dicha Ley se crea un organismo descentralizado denominado Junta Directiva de los Puertos Libres,¹⁴¹ con personalidad jurídica y patrimonio propio; con la cual el gerente hacía las veces de ejecutivo y contaba con plena autoridad para realizar cualquier cambio necesario.

Llama la atención el artículo 5 de dicho estatuto, pues refiere que la mercancía ingresada a los puertos libres se encontraba exenta del pago de cualquier clase de impuestos. En ese tenor, en los citados lugares también podían almacenarse e, inclusive, ser objeto de procesamiento o ensamblado de mercancías. Dichos productos podían ser introducidos al resto del país, siempre y cuando se cubrieran los impuestos correspondientes, así pues, se otorgaron facilidades a las industrias y

¹⁴⁰ Véanse los artículos tercero y cuarto transitorios de la Sexta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018 y sus Anexos 1-A y 23, Diario Oficial de la Federación, 2019, disponible en: www.dof.gob.mx, consultados el 25 de enero de 2020.

¹⁴¹ PASCAL DEL CAMPO, Fausto, "Puertos Libres Mexicanos, Aspecto Histórico Legal", *Revista de Comercio Exterior*, Bancomext, México, agosto, 1965, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/indexrev.jsp?idRevista=537>, consultada el 13 de noviembre de 2019.

comercios establecidos en los mismos, por ejemplo, exención total en impuestos federales y locales. Es importante comentar que a pesar de los incentivos y facilidades otorgadas por el gobierno federal, los puertos libres mexicanos no lograron el éxito planeado debido al casi nulo comercio mexicano –de dicha época– pues comparado con otros países resultó poco atractivo para los inversionistas.

a. Ley de Puertos

El 19 de julio de 1993 fue publicada en el DOF la Ley de Puertos. En su exposición de motivos señala que a pesar de las características comerciales, industriales y turísticas que poseen los puertos mexicanos, no se han desarrollado como deberían; por tanto, resulta necesario emitir un ordenamiento con objeto de fomentar el crecimiento de los mismos.¹⁴² En el citado documento se menciona que el objetivo de la privatización de los puertos mexicanos es aumentar su eficiencia y competitividad. Ahora bien, el gobierno federal reduce su participación a facultades normativas de control, indicando que los particulares podrán participar en las actividades portuarias a través de la figura de la concesión, mediante la cual los contribuyentes podrán explotar, usar y aprovechar los puertos mexicanos.

Es importante comentar también el artículo 2, fracción III, que se refiere a **Recintos Portuarios**, señalando que son zonas federales y delimitadas por la SICT y la Secretaría del Bienestar; comprenden las áreas de agua y terrenos de dominio público destinados al establecimiento de instalaciones y a la prestación de servicios portuarios. En ese tenor el citado ordenamiento menciona que la autoridad en materia de puertos será el Ejecutivo Federal, quien ejercerá tal función por conducto de la SICT. También se señala que cada puerto deberá contar con una Capitanía de Puerto, la cual funge como autoridad marítima garantizando la aplicación de todos y cada uno de los ordenamientos aplicables en materia de puertos.

Así se crean las API's, sociedades mercantiles autónomas titulares de la concesión de un puerto, para uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios respectivos. El artículo 40 del citado ordenamiento menciona los derechos y obligaciones de una API, entre las cuales se encuentran: ejecutar y planear acciones necesarias para el desarrollo del puerto; asimismo se les permite usar y aprovechar los bienes del dominio público de los puertos, prestar servicios portuarios, formular reglas de operación, entre otros.

¹⁴² Exposición de motivos del Decreto que emite la Ley de Puertos, Congreso de la Unión, 1993, disponible en: http://www.dof.gob.mx/notatoimagenfs.php?codnota=4761190&fecha=19/07/1993&od_diario=205072, consultada el 13 de noviembre de 2019.

Adicionalmente, la API debe sujetarse a un programa maestro, en el cual se indiquen usos, modos y destinos que pretenda darle al puerto; así pues, los gobiernos estatales que cuenten con una API podrán constituir una comisión consultiva formada por representantes de gobiernos estatales y municipales, así como de las cámaras de comercio e industria de la región, de los usuarios, del administrador portuario y de los sindicatos; además de quienes, a propuesta del Presidente de la comisión determine. Dicha comisión tiene por objeto ayudar en la promoción del puerto y realizar recomendaciones para su mejora.

Es importante comentar que a partir de 1994 se produjo un crecimiento de inversión privada en los puertos mexicanos;¹⁴³ los volúmenes de carga y, en general, el crecimiento de operación de los puertos subió a pasos agigantados. Los puertos con mayor inversión son: Veracruz, Altamira, Puerto Progreso en el Golfo de México; Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el Océano Pacífico.

En ese contexto el Puerto de Veracruz cuenta con el Centro de Control de Tráfico Marítimo, el cual se encarga de vigilar, controlar, prestar asistencia a la navegación y proporcionar información relevante a las embarcaciones mercantes en su área de influencia; ello con la finalidad de dar mayor seguridad a los usuarios del puerto. Se pretende hacer más atractivo el muelle para inversionistas extranjeros y nacionales. El citado embarcadero cuenta con vías de comunicación, conexiones ferroviarias y carreteras con las principales ciudades: Ciudad de México, Puebla, Tlaxcala, Pachuca, Querétaro, Monterrey, San Luis Potosí, Michoacán y Guanajuato; lo cual le otorga una posición privilegiada adicional a su ubicación geográfica, toda vez es el principal puerto por donde ingresa a México la mercancía proveniente del mercado europeo. Vale la pena comentar que a través de dichos lugares se transporta poco más de un tercio de la carga total del país, téngase en cuenta que la mayor parte de exportaciones se realiza por vía marítima.

H. Zonas económicas especiales

El 1 de junio de 2016 fue publicada en el DOF la LFZEE a través de la cual se crearon las ZEE en México. Como señalamos en el capítulo I, las ZEE son áreas ubicadas estratégicamente en determinadas regiones de México, en específico, en el Sureste mexicano, y cuentan con un régimen especial consistente en beneficios fiscales y aduaneros. En estas se pueden realizar determinadas actividades: manufactura, procesamiento, transformación, innovación, desarrollo científico, entre otros, de acuerdo con su ubicación geográfica a fin de aprovechar al máximo los recursos de cada región.

¹⁴³ “Notas”, Instituto Mexicano del Transporte, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, disponible en: <https://imt.mx/resumen-boletines.html?IdArticulo=261&IdBoletin=87>, consultada el 21 de enero de 2020.

La emisión del citado ordenamiento se realizó con el propósito de ayudar al desarrollo de la zona Sureste de México. En esta región se localiza 60% de los municipios con niveles de marginación alto o muy alto; mientras que en la Frontera Norte sólo se ubica 22%.¹⁴⁴ Por esta razón se tomó la decisión de crear por primera vez la figura de ZEE, para lo cual se emitieron siete decretos de declaratoria en igual número de estados: actividades: manufactura, procesamiento, transformación, innovación, desarrollo científico, entre otros, de acuerdo con su ubicación geográfica a fin de aprovechar al máximo los recursos de cada región.¹⁴⁵

De manera adicional se emitieron diversos ordenamientos, entre ellos el Reglamento de la LFZEE, los Convenios de Coordinación entre la SHCP y los gobiernos de los Estados; así como convocatorias para formar los Consejos Técnicos que operarían en cada una de las ZEE. Todo esto se acompañó de diversos incentivos fiscales y aduaneros, como se muestra en los siguientes cuadros:

No	ZEE	DOF DECLARATORIA	DOF CONVENIO COORDINACIÓN	DOF CONSEJO TÉCNICO
1	Coatzacoalcos (Veracruz)	29/09/2017	13/04/2018	27/03/2018
2	Puerto Chiapas (Chiapas)	29/09/2017	28/08/2018	27/03/2018
3	Lázaro Cárdenas (Michoacán)	29/09/2017	13/04/2018	27/03/2018
4	Salina Cruz (Oaxaca)	19/12/2017	No se publicó	11/06/2018
5	Progreso (Yucatán)	19/12/2017	27/06/2018	11/06/2018
6	Champotón (Campeche)	18/04/2018	20/09/2018	8/08/2018
7	Paraíso (Tabasco)	18/04/2018	No se publicó	8/08/2018

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Es importante comentar que la vocación fue asignada por el gobierno federal en conjunto con los gobiernos estatales y municipales. No obstante, como se analizó en

¹⁴⁴ Véase la Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, Congreso de la Unión, 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6c6AEsvVVz5LL8WzcliJLjMDldzXv27x0qT1/eFO2TyByMaKFwrk5HawnBeGyofVHA==>, consultado el 24 de enero de 2020.

¹⁴⁵ Véanse los Diarios Oficiales de la Federación de fechas: 29 de septiembre de 2017 en la cual se publican: *Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial Puerto Chiapas*, *Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial Coatzacoalcos* y *Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial Lázaro Cárdenas-La Unión*; mientras que con fecha 19 de diciembre de 2017 se publica: *Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Progreso* y *Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz*; el 18 de abril de 2018 la publicación es de *Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Campeche* y *Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Tabasco*.

el capítulo I, dicha asignación se realizó con base en los recursos naturales y ubicación geográfica de cada uno de los estados y municipios.

Con respecto a los incentivos fiscales otorgados, en general se hicieron reducciones y exenciones en impuestos federales como ISR, IVA, IEPS e IGI además de exenciones o reducciones en impuestos locales y municipales, por ejemplo:

ZEE	ISR		APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL		IVA	IEPS	CAPACITACIÓN
	10 años 100%	5 años 50%	10 años 50%	5 años 25%	Tasa 0%	N/A	
Puerto Chiapas (Chiapas)	X	X	X	X	X	X	N/A
Coatzacoalcos (Veracruz)	X	X	X	X	X	X	N/A
Lázaro Cárdenas (Michoacán)	X	X	X	X	X	X	N/A
Salina Cruz (Oaxaca)	X	X	X	X	X	X	N/A
Progreso (Yucatán)	Deducciones especiales		N/A		X	X	X
Champotón (Campeche)	X	X	X	X	X	X	X
Paraíso (Tabasco)	X	X	X	X	X	X	N/A

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

En el cuadro anterior se puede observar que el esquema diseñado para las ZEE era el mismo esquema de las zonas francas, toda vez que de igual manera se concedieron diversos incentivos en materia fiscal y aduanera a efecto de atraer inversión extranjera y nacional. Además también se mencionaba, en las citadas declaratorias, un régimen aduanero especial para la mercancía introducida a dichos lugares, así como exenciones en materia de RyRNA.

No obstante lo anterior, el 19 de noviembre de 2019 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se abrogaron los diversos de Declaratorias de las Zonas Económicas Especiales, según se muestra a continuación:

No.	ZEE	DOF DECLARATORIA	DOF ABROGACIÓN
1	Coatzacoalcos (Veracruz)	29/09/2017	19/11/2019
2	Puerto Chiapas (Chiapas)	29/09/2017	19/11/2019
3	Lázaro Cárdenas (Michoacán)	29/09/2017	19/11/2019
4	Salina Cruz (Oaxaca)	19/12/2017	19/11/2019

5	Progreso (Yucatán)	19/12/2017	19/11/2019
6	Champotón (Campeche)	18/04/2018	19/11/2019
7	Paraíso (Tabasco)	18/04/2018	19/11/2019

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

En este mismo sentido, el 30 de diciembre de 2019 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SHCP, en el cual, los artículos segundo y tercero transitorios señalan que se deroga el Artículo Primero del Decreto por el que se crea la AFDZEE y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SHCP, publicado el 30 de junio de 2016 en el DOF; por tal motivo se extingue el citado órgano administrativo desconcentrado, indicando que todas las referencias que se hagan a la extinta autoridad se entenderán hechas a la SHCP por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

En consecuencia, el citado proyecto ha sido totalmente cancelado por la actual administración 2018-2024, argumentando que las ZEE no alcanzaron los objetivos para los cuales fueron creadas; esto sin que para octubre de 2022 haya operado al menos una de las siete ZEE, a efecto de poder medir resultados reales y no tan sólo simples expectativas.

I. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

El Istmo de Tehuantepec, desde tiempos ancestrales, ha sido objeto de estudio debido a su privilegiada localización, innumerables recursos naturales, riqueza cultural y ventajas comerciales; sin duda, esto lo ha convertido en un espacio de suma importancia económica tanto nacional como internacionalmente. Aunado al hecho de que es la zona más estrecha de México que une dos de los grandes océanos: Atlántico y Pacífico, que significa contar con dos entradas de mercancías provenientes de mercados importantes: el europeo y el asiático.

La idea de realizar determinadas obras en el Istmo surgió desde la época de la Nueva España, en 1823, gracias a Tadeo Ortiz quien observó la posibilidad de establecer una ruta de comunicación transístmica entre Coatzacoalcos y Salina Cruz. Por su parte, Estados Unidos manifestó su interés por comprar dicha porción de tierra desde los Tratados de Guadalupe-Hidalgo sin obtener respuesta favorable.¹⁴⁶ Fue

¹⁴⁶ MARTÍNEZ LAGUNA, Norma, María Teresa Sánchez Salazar y José María Casado Izquierdo, "Istmo de Tehuantepec un espacio geoestratégico bajo la influencia de intereses nacionales y extranjeros. Éxitos y fracasos en la aplicación de políticas de desarrollo industrial (1820-2002)", *Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, núm. 49, octubre de 2002, <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n49/n49a8.pdf>, consultado el 24 de enero de 2020.

hasta la firma de los Tratados de la Mesilla, mediante los que se autorizó la libre circulación de mercancías, personas y tropas estadounidenses en dicha zona.

Años más tarde Porfirio Díaz contrató a la compañía inglesa *Pearson and Son Limited* para mejorar las instalaciones, construir y conservar los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos; esto se haría a cambio de explotar por 50 años las vías del ferrocarril que conectaba a ambos puertos. El 21 de enero de 1907 el proyecto fue inaugurado por Porfirio Díaz, no obstante, debido a los problemas de azolve del puerto de Salina Cruz comenzó su decadencia en 1911, lo que fue acelerado por la creación del Canal de Panamá, la pérdida de interés de nuestro vecino del Norte y la inestabilidad del país derivado de la Revolución Mexicana. Todo esto significó la desvalorización de la ruta interoceánica.

Ante este fracaso se giró la atención hacia la creación de la figura de Puertos Libres mexicanos, así como a sus respectivos ordenamientos. Sin embargo, el poco éxito que estimó el puerto de Salina Cruz trajo como consecuencia su cierre en 1933. Al poco tiempo Lázaro Cárdenas reactivó nuevamente el Puerto de Salina Cruz, derivado del desarrollo de la industria petrolera, actividad que hasta la fecha es la más productiva del puerto.

Ahora bien, la actual administración 2018-2024 desde un inicio, al igual que con la Frontera Norte, manifestó su interés por crear acciones tendientes al desarrollo social y económico de la citada zona a través de la rehabilitación de los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos; así como a crear a lo largo de la franja del Istmo zonas libres o francas, con objeto de atraer inversión nacional y extranjera y crear empleos, según quedó de manifiesto en la carta dirigida por Andrés Manuel López Obrador a Donald Trump en julio de 2018.¹⁴⁷

En virtud de lo anterior en el Plan Nacional de Desarrollo, en el apartado de Economía, se menciona la creación de Proyectos Regionales-Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, cuyo objetivo es impulsar el crecimiento de la economía regional a través del Corredor Multimodal Interoceánico,¹⁴⁸ tan es así que el 14 de junio de 2019 se publicó en el DOF el Decreto por el que se crea el organismo

¹⁴⁷ Véase la Carta de AMLO al presidente de los Estados Unidos Donald Trump, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/07/Carta-firmada.pdf>, consultada el 20 de enero de 2020.

¹⁴⁸ Véanse los Proyectos Regionales del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>, consultados el 21 de enero de 2020.

público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.

Es importante comentar que en el proyecto de ZEE de la administración pasada también se incluían tanto el puerto de Salina Cruz como el puerto de Coatzacoalcos con la creación de una ZEE en cada uno. Además se tenía el mismo objetivo del Corredor, es decir, promover el desarrollo económico y social de la Región Sureste de México, de ahí la importancia de no eliminar el proyecto de ZEE de estos puertos (según se analizó en el capítulo anterior); tanto las ZEE como los Proyectos Regionales pueden coexistir y formar sinergias al no sólo tener identidad de lugares, sino también perseguir los mismos objetivos.



Del análisis del presente capítulo, podemos afirmar que los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social son una de las herramientas ancestrales más socorridas, tanto por los países desarrollados como por los no desarrollados, toda vez que han sido utilizadas con el objetivo de atraer inversión nacional y extranjera, así como crear más y mejores fuentes de empleos. A su vez cada nación ha implementado diversas características a dicho esquema a fin de satisfacer determinadas necesidades, lo cual ha traído como consecuencia el éxito o el fracaso de los mismos.

Un ejemplo de los principales factores de fracaso y éxito se puede analizar en este intento del Istmo de Tehuantepec, por ello considero lo siguiente:

No.	FACTORES DE FRACASO	FACTORES DE ÉXITO
1	Limitar o no permitir la entrada de capital extranjero	Alentar la entrada de capital extranjero y nacional
2	Falta de continuidad de los gobiernos en los programas y proyectos	Política de continuidad
3	Los gobiernos federales, locales y municipales no realizan el adecuado mantenimiento de las regiones	Crear políticas públicas, ¹⁴⁹ entre ellas: elaboración de legislación tendiente a regular tanto las autorizaciones como la operación de dichas figuras. Esto es, elaborar leyes, reglamentos para

¹⁴⁹ Constituyen el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados, para buscar objetivos de desarrollo práctico y simbólico, en las materias que traten, con el fin de satisfacer las expectativas de una población y obtener de ella el consenso, para mantener un tipo de orden o lograr una evolución social. Véase SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, "Políticas Públicas: En la sociedad del riesgo", disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>, consultado 06 de diciembre de 2020.

		normar la operación e instituir reglas generales y manuales de operación
4	Realizar paquetes de incentivos fiscales, aduaneros y financieros dirigidos a una parte de los ciudadanos, por ejemplo: grandes contribuyentes	Elaborar atractivos paquetes de incentivos fiscales, aduaneros y financieros dirigidos a todo tipo de contribuyentes nacionales y extranjeros
5	No decretar actividades preponderantes de la región	Establecer especialidades/vocaciones en las zonas
6	Desarrollo sólo de parte de la población: exclusión de sectores vulnerables	Modernización de regiones, esto es, desarrollo económico y social de la población. Fundar universidades e institutos de investigación con objeto de desarrollar nuevas tecnologías y de capacitar a la población de la zona. También indicar el número de empleados extranjeros que puede contratar una empresa dando siempre preferencia a los nacionales
7	Clima de inseguridad a nivel nacional, estatal y local	Dar seguridad a inversionistas nacionales y extranjeros: clima de estabilidad y bajos niveles de inseguridad

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar, en todas las citadas naciones los gobiernos no sólo han otorgados atractivos paquetes de incentivos fiscales, aduaneros y financieros, sino también han creado políticas públicas necesarias para el funcionamiento de dichos instrumentos; sin embargo, cada país ha tenido una experiencia particular con las figuras analizadas.

En ese sentido, como se analizó líneas atrás, en países como la República Popular China la ZEE ha tenido dentro de sus objetivos la modernización del país; además se dedican primordialmente a la exportación. Por su parte, en América Latina naciones como Panamá han utilizado la herramienta de igual forma, logrando fortalecer las exportaciones y apoyando la creación y crecimiento de industrias domésticas.

En cuanto a Brasil, representa un caso especial, pues su ZFM tiene por objeto la sustitución de importaciones, es decir, abastecer al mercado interno a diferencia de los países exitosos.

En el caso particular de México zonas libres, puertos libres, perímetros libres, Franja Fronteriza y Región Fronteriza, han tenido como objetivo la importación de determinadas mercancías libres de aranceles con objeto de mejorar las condiciones económicas y sociales de los habitantes de dichas regiones; además de apoyar directa e indirectamente la creación y fortalecimiento de la industria nacional.

El Istmo de Tehuantepec, específicamente, como quedó señalado líneas anteriores, atrajo la atención de los presidentes Porfirio Díaz y Lázaro Cárdenas; sin embargo, diversos factores contribuyeron a que el citado proyecto no prosperará en sus respectivas administraciones. Por lo pronto éste intento por reavivar el proyecto en el Istmo de Tehuantepec. Al respecto considero que el Gobierno Federal deberá tomar en cuenta los factores que determinaron el fracaso en las pasadas administraciones.¹⁵⁰

En el caso de Porfirio Díaz algunos factores, como el antecedente de la negativa del gobierno mexicano a vender el Istmo a Estados Unidos, provocaron la falta de interés de ese país a invertir de manera directa; pese a ello, en un principio diversas empresas extranjeras se interesaron en participar en la construcción de la línea férrea.

Desafortunadamente el interés de las empresas extranjeras duró poco, toda vez que la deficiente construcción y carencia de instalaciones portuarias debilitó la inversión al grado de quedarse una sola compañía, la cual obtuvo la concesión por 50 años; sin embargo, la inestabilidad del país (movimiento revolucionario), la apertura del Canal de Panamá y el nulo mantenimiento por parte del Gobierno Federal al puerto de Salina Cruz hizo que la ruta transístmica terminara en fracaso.

En el intento realizado por Lázaro Cárdenas, quien se dio a la tarea de recuperar el puerto de Salina Cruz (cerrado en 1933) con el desarrollo de la Industria Petrolera-Petróleos Mexicanos (en adelante PEMEX). Se hicieron diversas obras orientadas a la rehabilitación del Puerto de Salina Cruz, las cuales ayudaron a su reapertura con servicios de cabotaje, así como su reinserción al Sistema de Puertos Libres, lo que convirtió a Salina Cruz en un puerto de almacenamiento y distribución de productos petroleros. No obstante, el crecimiento y desarrollo de la región transístmica estuvo en Veracruz; tan es así que en 1950 el crecimiento del Istmo en la Zona Sur representaba tan sólo 9.7%, mientras que en Coatzacoalcos y Minatitlán era de 54% derivado de la inversión pública realizada en petroquímica.¹⁵¹

De lo anterior deducimos que si bien, es cierto, la región del Istmo desde la antigüedad ha sido una zona que ha despertado interés en nacionales y extranjeros,

¹⁵⁰ El gobierno del entonces presidente Benito Juárez (1859) negoció el Tratado de McLane-Ocampo a través del cual se cedía a los bienes y ciudadanos de los Estados Unidos de América un derecho de tránsito a perpetuidad por Istmo de Tehuantepec entre otros derechos cedidos al gobierno estadounidense sin embargo, dicho Tratado nunca fue ratificado por el senado de nuestro vecino del Norte. Véase MÉNDEZ SILVA, Ricardo, "Galeana, Patricia, El Tratado McLane-Ocampo. La comunicación interoceánica y el libre Comercio", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 120, 2007, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3946>.

¹⁵¹ MARTÍNEZ LAGUNA, Norma, María Teresa Sánchez Salazar y José María Casado Izquierdo, *op. cit.*, pp. 120-122.

esto no ha sido suficiente para impulsar el desarrollo económico y social. Al observar los dos intentos anteriores pareciera que se han repetido algunos errores, verbigracia, el no permitir o alentar la entrada de más capital extranjero y no crear políticas públicas para el funcionamiento de la región, factores que han jugado un papel predominante para el fracaso del proyecto.

Es importante comentar que no basta una excelente ubicación geográfica y con un buen paquete de incentivos fiscales y aduaneros, sino también alentar la inversión extranjera, rehabilitar y dar constante mantenimiento a las instalaciones de los puertos y líneas férreas; así como también crear normatividad que no sólo reglamente las autorizaciones de empresas interesadas en invertir, sino una tendiente a resolver las necesidades derivadas de la operación de dichas compañías.

Vale la pena destacar el desarrollo de importantes puertos como Hong Kong y Macao, los cuales deben gran parte de su desarrollo a la inversión extranjera. En el caso de Hong Kong¹⁵² diversos factores han influido en su desarrollo económico y social. En el siglo XIX Hong Kong, por ejemplo, contaba con una población de 2, 000 habitantes, la mayoría de ellos dedicados a la pesca. Entre 1950 y 2010 la población creció a 7´6000,000,¹⁵³ lo que se debió a los siguientes factores: en 1945 Reino Unido retoma nuevamente el control de la isla, posterior a la invasión de los japoneses; la población creció rápidamente, primero por los migrantes chinos y segundo por las empresas de Shanghai y Guangzhou, las cuales decidieron cambiar su centro de negocios a Hong Kong, lo anterior debido al clima de guerra que se vivía en China.

Además de esto las empresas textiles establecidas en dicha zona obtenían mano de obra barata de la región, lo cual ayudó al comercio de exportación a crecer rápidamente. A partir de la década de los años setenta, cuando se dio la apertura a la política de reforma en la República Popular China, Hong Kong se convirtió en el principal centro de inversión del Continente Asiático. Otro de los factores del

¹⁵² En 1842 mediante la firma del Tratado de Nankín fue cedido el territorio de Hong Kong por la República Popular China a Reino Unido, marcando así el fin de la primera Guerra del Opio. A partir de 1898 se estableció que Hong Kong estaría en manos de Reino Unido por 99 años, a partir de entonces Hong Kong se desarrolló como un territorio exclave capitalista en el Continente Asiático. En 1941 Hong Kong sufrió una invasión de los japoneses que terminó en 1945, cuando Reino Unido retomó el control, lo cual duró hasta el 1 de julio de 1997 cuando la República Popular China volvió a tener el control sobre Hong Kong bajo el principio: “un país dos sistemas”, asegurando un sistema legal propio, un parlamento y elecciones democráticas. Véase “Historia”, National Geographic, disponible en: <https://www.nationalgeographic.es/historia/2019/08/la-compleja-historia-de-hong-kong-explica-su-actual-crisis-con-china>, consultado el 23 de abril de 2020.

¹⁵³ SÁNCHEZ DE LA CRUZ, Diego, “Así se convirtió Hong Kong en la economía más liberal del mundo”, *“Libertad Digital”*, 22 de agosto de 2016, disponible en: <https://www.libremercado.com/2016-08-22/asi-se-convirtio-hong-kong-en-la-economia-mas-liberal-del-mundo-1276580786/>, consultada el 23 de abril de 2020.

crecimiento de la citada región fue el establecimiento de la ZEE de Shenzhen, lo cual ocasionó que la industria de Hong Kong se especializara en servicios financieros y bancarios.

Aunado a lo anterior, Hong Kong se ha caracterizado por tener una de las economías más abiertas y liberales del mundo; además es considerada un puerto franco, por tanto no existen aranceles, sólo algunos impuestos especiales a mercancías como: alcohol, tabaco, hidrocarburos; asimismo se tienen nulas restricciones a la inversión extranjera.¹⁵⁴ Con todo esto se observa que la ubicación geográfica ha ayudado a la región a crecer a pasos agigantados; sin embargo, la inversión extranjera ha jugado un papel preponderante al grado de tener un aumento considerable de la población. Aunado a ello el desempeño del gobierno ha sido fundamental, pues al permitir la entrada de inversión extranjera, incentivar el comercio exterior mediante la concesión de beneficios aduaneros, ha favorecido el crecimiento social y económico de Hong Kong, tal y como se muestra a continuación:

República Popular China-Hong Kong

1960-2020



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://www.gettyimages.com.mx/fotos/hong-kong-1960>, consultado el 29 de diciembre de 2019.

¹⁵⁴ "Taxes & Duties", *Government of Hong Kong*, disponible en: <https://www.gov.hk/en/residents/taxes/salaries/index.htm>, consultada el 5 de marzo de 2020.



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://elsoldemargarita.com.ve/movil/pos/t/id:235292>, consultado el 29 de diciembre de 20219.

Otro de los puertos más sobresalientes es Macao,¹⁵⁵ al igual que Hong Kong, debe gran parte de su desarrollo a la inversión extranjera; basta recordar que fue ocupado por Portugal durante más de cuatrocientos años aproximadamente, el cual fue devuelto a China hasta 1999. Es importante comentar que la economía de Macao a lo largo de los años se ha basado en dos pilares: turismo y los juegos de azar, estos últimos fueron legalizados en 1847, año a partir del cual el Gobierno cobra impuesto por estas actividades; no obstante la contribución la práctica de esta actividad no ha sido afectada, al grado de que el impuesto recaudado representa más de la mitad de los ingresos totales del gobierno. Lo anterior se debe a que Macao es el único lugar de China donde los juegos de azar están legalizados.

Por otro lado, al igual que Hong Kong, Macao es considerado un puerto franco; por tanto los productos que ingresan a dicho territorio están exentos de arancel, y sólo están sujetos al impuesto al consumo (tabaco y bebidas alcohólicas con

¹⁵⁵ Es una de las regiones administrativas de la República Popular China, en 1557 Macao fue alquilado a Portugal, por lo cual el país europeo pagó impuestos al gigante asiático hasta 1849, cuando Portugal exigió la independencia. En 1999 Macao finalmente se convirtió en una región administrativa especial de la República Popular China, dos años después de que Hong Kong fue devuelto a China. Es importante comentar, China concedió completa autonomía y mantenimiento del orden jurídico a Macao, así mismo al igual que en Hong Kong se estableció el principio de un país dos sistemas.

concentración superior de alcohol del 30%). Macao no cuenta con legislación que prohíba la entrada de mercancía objeto de *dumping* o subvenciones.¹⁵⁶ Por su parte, en materia de inversión extranjera, Macao en comercio exterior mantiene una política abierta, por lo cual cobra bajos impuestos a las sociedades mercantiles.

En ese contexto, ambos puertos poseen una ubicación privilegiada, lo que no ha sido el único factor para su crecimiento, pues la labor de los gobiernos ha sido preponderante al elaborar y aplicar políticas públicas que permitan un buen funcionamiento, como lo es la política abierta tendiente a alentar la inversión, tanto extranjera como nacional, así como cargas tributarias ligeras que han ayudado a dichas regiones a presentar los niveles de crecimiento anteriormente comentados, tal y como se muestra a continuación:

República Popular China-Macao

1960-2020



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SRCxnx8Q5v8>, consultado el 30 de diciembre de 2019.

¹⁵⁶ “Hong Kong y Macao”, Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: <https://consulmex.sre.gob.mx/hongkong/index.php/acerca-de-hong-kong>, consultada el 1 de marzo de 2020.



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SR Cxn8Q5v8>, consultada el 30 de diciembre de 2019.

En realidad diversos son los factores que se necesitan para que la figura de territorios aduaneros para el desarrollo económico y social sea un éxito. Indiscutiblemente considero que para que el proyecto del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec tenga el éxito esperado en este nuevo intento, el gobierno federal debe aprovechar la ubicación geográfica, pero también debe poner especial atención en determinados factores que –en el caso de las ZEE de China y en los decretos de Declaratoria de ZEE de Coahuila de Zaragoza y Salina Cruz– con el establecimiento de vocaciones o especializaciones de la región han generado resultados por demás satisfactorios. Tomar en cuenta las distinciones establecidas con base en la vocación productiva de la región y la política industrial sustentable impulsarán el crecimiento económico y social de dichas regiones.

En ese contexto, considero que la actual administración debería tomar en cuenta las ramas asignadas a cada una de las ZEE en las Declaratorias señaladas en líneas anteriores, las cuales juegan un papel de suma importancia para el desarrollo y crecimiento del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.

De manera ilustrativa, se mencionan las vocaciones contenidas en los Decretos de Declaratoria de Coatzacoalcos y Salina Cruz:

No.	ZEE	DOF DECLARATORIA	VOCACIÓN
1	Coatzacoalcos (Veracruz)	29/09/2017	Química, petroquímica, derivados, agroindustria, papel y pulpa, aluminio, muebles, metal/mecánica, plásticos
2	Salina Cruz (Oaxaca)	19/12/2017	Agroindustria, eléctrica/electrónica, maquinaria y equipo, metal/mecánica

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Es importante comentar que el gobierno federal debe realizar diversas acciones para que este nuevo intento del Istmo de Tehuantepec tenga el éxito esperado, verbigracia, de acuerdo con información del Censo de Población 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), los habitantes del municipio de Coatzacoalcos eran 8'127,832,¹⁵⁷ de los cuales 34.6% vivía en situación de pobreza y el número de años de escolaridad de la población de 15 años en adelante era de 9.4;¹⁵⁸ mientras que Salina Cruz contaba con 82,371¹⁵⁹ residentes, de los cuales 46.1% vivía en situación de pobreza y el número de años de escolaridad de la población de 15 años en adelante era de 9.8.¹⁶⁰

De lo anterior se desprende a todas luces que tanto el gobierno federal como los gobiernos municipales deben realizar políticas públicas tendientes a que el Corredor beneficie directamente a los habitantes de dicha zonas. En Panamá, por ejemplo, el gobierno ha permitido a nacionales y extranjeros trabajar en sus zonas francas; no obstante, ha privilegiado a los nacionales al establecer más requisitos a los extranjeros para su ingreso y permanencia en dicha región. Asimismo, ha establecido diversas universidades y centros de investigación, a efecto de que los nacionales aprendan de los extranjeros y estos últimos sigan desarrollando proyectos en favor de dichas zonas.

¹⁵⁷ “México en cifras”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=30>, consultada el 3 de marzo de 2020.

¹⁵⁸ “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, Secretaría de Desarrollo Social, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41633/Veracruz_039.pdf, consultada el 3 de marzo de 2020.

¹⁵⁹ “México en cifras”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=20>, consultada el 3 de marzo de 2020.

¹⁶⁰ “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, Secretaría de Desarrollo Social, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/34414/Oaxaca_079.pdf, consultada el 3 de marzo de 2020.

Por otro lado Oaxaca, estado en el que se encuentra el municipio de Salina Cruz, ocupa el onceavo lugar a nivel nacional en cuestión de inseguridad; en tanto que Coatzacoalcos es considerado el segundo municipio más inseguro. Es evidente que el gobierno federal debe combatir de manera urgente la inseguridad a efecto de proporcionar un clima de estabilidad. Recordemos que en el intento realizado por Porfirio Díaz fue precisamente el clima de inseguridad debido a la Revolución uno de los principales factores para desalentar a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, lo cual condujo al fracaso del proyecto.

Otro de los factores que observo a tomar en cuenta por parte del gobierno federal es establecer un Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, y una zona franca; proyectos a largo plazo, es decir, es imposible establecer y medir resultados en poco tiempo, prueba de ello son las etapas de crecimiento de la ZEE. Shenzhen en un lapso aproximado de 1980 a 2006, esto es más de veinte años entre el establecimiento, desarrollo y crecimiento, pudo ver resultados positivos. Por tanto es imposible que dichos proyectos se realicen en su totalidad en un sexenio. En este sentido necesitamos de una política de continuidad de planes que vaya más allá de cada sexenio y no una cancelación de esquemas, tan sólo porque no son de la administración en turno o del partido político en el poder, como sucedió con las ZEE, el Aeropuerto de Texcoco y la planta de cerveza de la empresa *Constellation Brands* en Mexicali.¹⁶¹

¹⁶¹ Es una de las empresas líderes a nivel mundial en la producción y comercialización de bebidas alcohólicas. En 2013 *Constellation Brands* se comprometió con México a realizar una inversión de más de 4 mil 500mdd, así como a generar más 4,000 empleos durante la etapa de construcción y más de 750 empleos permanentes para la gente de Mexicali y México; igualmente la citada empresa se responsabilizó a utilizar únicamente 0.3% del volumen del agua que recibe el Valle de Mexicali. Sin embargo, agricultores de la región acusaron a la empresa de no contar con todos y cada uno de los permisos para la construcción de la cervecería, lo que ocasionó: disturbios, bloqueos y enfrentamientos. Enero de 2020 se llevó a cabo una reunión entre diversas autoridades federales, locales y municipales, entre ellas, la titular de la Comisión Nacional del Agua (en adelante CONAGUA), quien afirmó que a pesar de que el abasto de agua a Mexicali está garantizado por los próximos 50 años, se requiere realizar una inversión en infraestructura, a lo cual la empresa *Constellation Brands* respondió que se comprometía a usar los litros acordados y a realizar diversas inversiones para garantizar el abasto del vital líquido. En ese tenor, en febrero de 2020 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) emitió una recomendación argumentando una violación al derecho humano del agua derivada de la construcción y operación de la cervecería, lo cual llevó al gobierno federal a realizar una consulta los días 21 y 22 de marzo de 2020 a través de la cual votaron 36 mil 781 personas de las cuales sólo 23.3% se pronunció a favor, mientras 76.1% votaron en contra. Con base en lo anterior la CONAGUA ya no otorgó los permisos faltantes a la cervecería, por lo cual el gobierno federal ha tomado la decisión de cancelar la construcción de la citada planta industrial. Véase CUADRI DE LA TORRE, Gabriel, "Constellation Brands ecocidio y demagogía", sección Opinión, *El Economista*, 27 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.economista.com.mx/opinion/Constellation-Brands-ecocidio-y-demagogia-20200327-0019.html>. DE HOYOS, Gustavo, "Constellation Brands ¿cómo se decidió frenar una planta de 1,500mdd? sección México, *Expansión Política*, 24 de marzo de 2020, disponible en: <https://politica.expansion.mx/m>

En las imágenes que se muestran a continuación se puede observar el desarrollo que han tenido ambas Entidades Federtivas en un lapso de sesenta y dos años aproximadamente:

México- Coatzacoalcos

1960-2020



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://www.mexicoenfotos.com/mobile/city.php?album=vintage&province=Veracruz&city=Coatzacoalcos>, consultado el 29 de diciembre de 2019.



Fuente: Google imágenes, disponible en: https://www.guiaturisticamexico.com/municipio.php?id_e=30&id_Municipio=01107, consultado el 30 de diciembre de 2019.

México-Salina Cruz

1960-2020



Fuente: Google imágenes, disponible en: <http://www.wikimexico.com/articulo/puerto-de-salina-cruz-oaxaca>, consultado el 30 de diciembre de 2019.



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://elbarlovento.com.mx/marina-mercate/puertos/convencer-el-gran-reto-para-construir-el-corredor-interoceanico/> consultado el 30 de diciembre de 2019.

En definitiva considero que para el éxito del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como de su zona franca, el Gobierno Federal deberá poner especial interés en los factores de fracaso de las anteriores administraciones, así como en los elementos de éxito que han tenido otros países –China y Panamá–; de lo contrario, desafortunadamente los citados proyectos estarían condenados una vez más al fracaso, como ha quedado de manifiesto a lo largo de esta investigación. No basta una buena ubicación geográfica ni un paquete de incentivos fiscales y aduaneros para el éxito de dichos instrumentos.

CAPÍTULO III

REGLAS GENERALES DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN LA REPÚBLICA POPULAR CHINA Y PUERTOS LIBRES Y ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA

Sobre este tema la OCDE ha determinado diversas razones por las cuales los países deciden instalar ZEE y zonas francas en sus territorios, entre ellas, una de las principales es impulsar infraestructura en lugares específicos (zonas con poco o nulo desarrollo económico y social) para incentivar la inversión en regiones particulares fomentando el desarrollo de las mismas.

Asimismo, el citado organismo ha hecho hincapié en la necesidad de ciertas naciones de atraer inversión extranjera: “los países en vías de desarrollo, las economías emergentes y los países en transición ven cada vez más en la IED una fuente de desarrollo económico y de modernización, de crecimiento de la renta y del empleo”.¹⁶²

Ahora bien, es importante analizar cada uno de los aspectos a tomar en cuenta por las naciones, a efecto de que dichos instrumentos sean verdaderos casos de éxito, entre ellos destacan: la aplicación de políticas públicas a través de las cuales se dé seguridad a inversionistas mediante reglas claras y concretas desde el principio de las negociaciones, pues el incumplimiento por parte del Gobierno Federal a lo inicialmente pactado, genera desconfianza y falta de interés por parte de cualquier inversionista tanto extranjero como nacional.

Derivado de lo anterior, en el presente capítulo analizaremos dos casos que han tenido respuestas positivas en la atracción de inversión extranjera utilizando estas figuras: el primero es el mayor caso de éxito a nivel mundial, la ZEE de Shenzhen de la República Popular China; por lo que hace al Continente Americano, la nación con más zonas francas es Colombia.

En capítulos anteriores se ha mencionado que diversos países han utilizado la figura de ZEE y zonas francas; las naciones con más éxito son la República Popular China en el continente asiático y Colombia en América. Ambos han implementado dicha herramienta a efecto de generar más y mejores empleos; apoyar la inversión nacional y extranjera, y fomentar el comercio exterior en sus países.

¹⁶² Resumen. Inversiones extranjeras directas en desarrollo: un máximo de beneficios por un costo mínimo, OCDE, 2002, disponible en: <http://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/1959795.pdf>, consultado el 29 de junio de 2020.

Para continuar con el análisis de los citados instrumentos es importante conocer las características, normatividad de dichas figuras y las facultades de sus autoridades competentes.

En ese contexto, las dos naciones antes mencionadas han emitido leyes, reglamentos, decretos y resoluciones a través de los cuales han buscado normar desde la autorización, habilitación y establecimiento de las ZEE y zonas francas; así como reglamentar las obligaciones y derechos de los usuarios de dichas herramientas pero, sobre todo, han tratado de regular la operación, toda vez que –tal como lo señalamos en el capítulo I– en dichas regiones no se aplica la legislación aduanera implementada para el resto del territorio aduanero.

Por lo anterior, ambos Estados han tenido que adecuar con el paso del tiempo no sólo la reglamentación de los citados instrumentos, sino también modificar y ajustar dichas figuras; así como crear, reformar y/o suprimir sus organismos reguladores, con el fin de que las ZEE y zonas francas sigan cumpliendo sus objetivos y satisfaciendo las necesidades de la sociedad.

1. Escenario internacional

Diversos países han adaptado las ZEE y zonas francas en sus legislaciones domésticas con el propósito de satisfacer determinadas necesidades casi siempre relacionadas con generar más y mejores empleos, apoyar el comercio exterior y atraer IED.

Cabe señalar no todos los países han tenido éxito al implementar las citadas figuras, existen casos de fracaso como el de Argentina. Este país creó la figura de zonas francas, en 1994, con el objetivo de impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora a través de la reducción de procedimientos administrativos; estas zonas ubicadas en ciudades clave, por ejemplo, Buenos Aires, actualmente se pueden realizar actividades de: almacenamiento, comercialización e industrialización, además la mercancía que se introduce y extrae de dichas zonas se encuentra libre de impuestos.

No obstante lo anterior, esas zonas no han alcanzado los objetivos esperados (el citado país al año 2022 cuenta con 12 zonas francas mientras que Colombia tiene 112 zonas, así mismo Argentina ha generado 1,889 empleos en tanto

Colombia ha creado 136,000 cargos).¹⁶³ Algunas cámaras empresariales atribuyen el fracaso a la presión realizada por algunos sectores al Gobierno Federal para establecer ciertas limitaciones como la contenida en el artículo 6 de la Ley 24.331 señala se podrán fabricar bienes de capital siempre y cuando no registren antecedentes de producción en el territorio aduanero general, ni en las áreas aduaneras especiales existentes, a fin de admitir su importación a territorio argentino.

Otro señalamiento perjudicial es el del artículo 7 del mismo ordenamiento al mencionar que se podrán realizar actividades de producción siempre y cuando esas mercancías tengan como destino terceros países.¹⁶⁴ Lo cual considero coloca un candado a las empresas establecidas en dichas regiones, toda vez que la mercancía manufacturada en las mismas está obligada a ser exportada.

Si bien es cierto que una zona franca necesita contar con incentivos aduaneros y tributarios, así como de ubicación privilegiada, el éxito depende de más aspectos como el no poner trabas a los empresarios establecidos en dichas zonas, como en el caso de Argentina, que debido a ello ocasionó la falta de interés de éstos por utilizar dichas herramientas.

A. República Popular China

Tal como lo señalamos en el capítulo anterior, el mayor caso de éxito en ZEE es el de Shenzhen. Factores como su privilegiada ubicación geográfica cercana a Hong Kong y Kowloon, la intervención del gobierno chino con su participación en un inicio con fuertes cantidades de inversión; así como la creación de políticas públicas para atraer y retener inversión extranjera, han hecho a la citada región el más importante caso de éxito.

Antes de adentrarnos de lleno en el análisis de Shenzhen vale la pena exponer algunos antecedentes. La instalación de las ZEE en la República Popular China se da a finales de los años setenta gracias al proceso de reformas impulsado en 1978 por Deng Xiaopign, quien fuera líder del país asiático. Dicho proyecto de reformas fue conocido como las cuatro modernizaciones, las cuales consistían en la actualización de cuatro importantes sectores: agricultura, industria, ciencia y tecnología, y defensa nacional.

¹⁶³ Véase Moreno, María Camila, "Book Estadístico de las Zonas Francas 2020", *Asociación de zonas francas de las américas (AZFA)*, junio-julio 2020, disponible en: <https://www.asociacionzonasfrancas.org/es/informacion/publicaciones>, consultado el 8 de enero de 2021.

¹⁶⁴ Véanse artículos 6 y 7 de la Ley 24.331 publicada el 18 de octubre de 1994 en el Boletín Oficial de la República de Argentina, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/725/texact.htm#:~:text=ARTICULO%204%C2%B0%20%2D%20Las%20zonas,la%20inversi%C3%B3n%20y%20al%20empleo>, consultados el 6 de noviembre de 2020.

El principal objetivo del citado proyecto de reformas era acelerar el crecimiento económico y convertir al gigante asiático en una nación moderna e industrial dando paso a la creación de un sistema económico abierto con un fuerte gobierno centralista y, posteriormente, una política de puertas abiertas que estableció leyes de mercado en cuanto a la inversión extranjera y el comercio.¹⁶⁵

Sin embargo, los cambios debían ser significativos para atraer y retener inversión extranjera directa y China, desde entonces, lo supo. Por ello realizó importantes cambios a su estructura, toda vez que la política de puertas abiertas no era el único elemento necesario para el éxito del proyecto; requerían también de tecnología y recursos humanos calificados, aunado a las importantes reformas legislativas las cuales se realizaron para lograr su objetivo.

Es importante señalar que antes de la reforma a su sistema legislativo, China tenía un sistema económico de planificación central;¹⁶⁶ es decir, las actividades económicas o empresas se encontraban completamente subordinadas al Estado. Precisamente por esta organización del gobierno chino, el presente apartado tendrá una estructura distinta de estudio con respecto Colombia que también será analizada en este capítulo.

a. Zonas económicas especiales

b. Legislación para una política de puertas abiertas

El marco jurídico de la República Popular China cuenta con diversas particularidades; al ser un estado socialista y autoritario restringe toda información que el gobierno considera reservada o estratégica para sus intereses. Actualmente se rige por una Constitución, la cual señala que el poder es ejercido por una Asamblea Nacional Popular¹⁶⁷ y por Asambleas Populares locales.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Véase HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Clemente, *La experiencia China con las Zonas Económicas Especiales y sus enseñanzas para el desarrollo regional del sureste mexicano*, núm. 24, septiembre-diciembre de 2019, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-53082019000300019&lng=es&nrm=iso, consultado el 6 de agosto de 2020.

¹⁶⁶ De conformidad con el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley de Comercio Exterior y del artículo 48 del Reglamento la citada Ley, economía centralmente planificada es aquella que no refleja principios de mercado, en las que las empresas del sector o industria tengan estructuras de costos y precios que no reflejen principios de mercado.

¹⁶⁷ Constituye la parte fundamental del sistema político chino; es el órgano supremo del Estado, es un parlamento unicameral, compuesto por alrededor de 3,000 miembros, entre los cuales las 55 minorías nacionales deben estar representadas. Véase TARDIF, Éric, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 2da edición, Limusa, México, 2019, p. 328.

¹⁶⁸ Se establecen en las distintas demarcaciones administrativas; sus integrantes duran tres o cinco años en su cargo. Véase *Ibíd.*, p. 329.

El 5 de marzo de 1978 la Asamblea Nacional Popular promulgó la tercera Constitución que tuvo por objeto promover la tarea fundamental del Estado en materia de modernización del país.

Derivado de lo anterior, en 1979 el Consejo de los Asuntos del Estado¹⁶⁹ autorizó a las provincias de Guangdong y Fujian a tomar medidas drásticas para fomentar el turismo, comercio exterior e inversión extranjera. En ese mismo año los chinos enviaron expediciones a lugares como la zona del aeropuerto internacional de Colombo, Sri Lanka; a la zona de procesamiento de exportaciones de Bataan en Filipinas e, inclusive, años más tarde hubo una visita al Norte de México a efecto de conocer la industria maquiladora.¹⁷⁰

El objeto de los citados viajes era observar la forma de organización, actividades y delimitación de funciones de las herramientas que dichas naciones estaban utilizando para atraer inversión extranjera directa, lo cual le permitió al país asiático crear su propio modelo de ZEE que le concediera integrarse a la economía mundial atrayendo inversión extranjera, fomentando el comercio exterior y promoviendo el desarrollo tecnológico.

En julio de 1979 China promulgó una serie de leyes y reglamentos con el objetivo de atraer y retener inversión extranjera, como son: Ley de la República Popular China sobre *Joint Ventures*¹⁷¹ equitativos chino-extranjeros y las Reglas administrativas sobre el registro de *Joint Ventures* equitativos chino-extranjeros, a partir de los cuales la inversión, derechos e intereses de la empresa extranjera quedaban protegidos. El propósito de estos ordenamientos es que la constitución de una empresa con capital extranjero beneficie el desarrollo económico nacional, adoptando tecnología y equipos avanzados o, en su caso, exportar la totalidad o mayoría de sus productos.¹⁷²

¹⁶⁹ Es el máximo órgano administrativo, encargado de los asuntos del Estado chino, tanto a nivel interno como internacional y prepara casi todas las iniciativas de Ley. Está integrado por un primer ministro, varios viceprimeros ministros, consejeros del Estado y alrededor de 30 ministros o directores de comités y órganos especializados. Véase *Ibídem*, p. 329.

¹⁷⁰ Véase CORNEJO BUSAMANTE, Romer, "Las Zonas Económicas Especiales ¿Maquiladoras en China?", *Estudios de Asia y África*, Volumen XX, núm. 3, 1985, p. 445, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/40312906>, consultado el 7 de agosto de 2020.

¹⁷¹ De conformidad con Rogelio López Velarde Estrada, por *Joint Venture* podemos entender un contrato mercantil por medio del cual dos o más personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, se comprometen a llevar a cabo un negocio en conjunto, a través de sus instrumentos o vehículos jurídicos que en el mismo contrato se identifican como tales. LÓPEZ VELARDE ESTRADA, Rogelio, "Las sociedades extranjeras a la luz del Derecho Internacional Privado mexicano", *Revista de Derecho Internacional Privado*, México, Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado, núm., 3, octubre de 1997, p. 30.

¹⁷² Véase PIÑA MONDRAGÓN, José Joaquín, "El contrato de *Joint Venture*. Una propuesta para fomentar la IED, en el marco de los TLC suscritos por México", *Revista de la Facultad de Derecho de*

Asimismo, el desarrollo de la empresa privada se dio a través de un gran número de empresas públicas que fueron corporativizadas; es decir, fueron convertidas en empresas de riesgo compartido en las que el Estado mantiene una importante participación accionaria.

En diciembre de 1982 la Asamblea Nacional Popular aprobó la cuarta Constitución, la cual se encuentra vigente y ha tenido importantes modificaciones que han apoyado a la unidad del poder estatal y el centralismo democrático. Aunque también concede autonomía a las minorías y, desde su emisión, ha fomentado la existencia y desarrollo del sector privado en la economía dentro de los límites establecidos.

En ese contexto, a principio de la década de los años ochenta se publicaron diversos ordenamientos con objeto de seguir apoyando la atracción y retención de inversión extranjera, éstos fueron: LISR de la República Popular China sobre *Joint Ventures* equitativos Chino-Extranjero y la LISR de la República Popular China sobre Empresas Extranjeras.¹⁷³ Dichos ordenamientos tienen por objeto ofrecer importantes incentivos y tratos preferenciales a las empresas, apoyando no únicamente la inversión sino también la reinversión extranjera. De esta forma el gigante asiático no sólo otorga beneficios tributarios, sino también protege jurídicamente las inversiones extranjeras, a la par que se encarga de propiciar un clima político estable que brinde seguridad a los negociantes.

Por su parte, la Asamblea Nacional Popular a principios de la citada década aprobó la emisión de los Reglamentos de las ZEE en la provincia de Guangdong, que otorgó el consentimiento para la creación de tres ZEE en: Shenzhen, Zhuhai y Shantou. Los citados instrumentos dotaron a dichas regiones de mayor poder en la administración económica y de la facultad de practicar políticas económicas especiales; además de establecer un sistema administrativo.

Como se observa, el país asiático realizó importantes cambios a su marco jurídico a efecto de dotar de los instrumentos necesarios para establecer y, sobre todo, desarrollar las ZEE; entre las leyes que emitió sobre diversos aspectos están: Ley de Protección Ambiental de la República Popular China, Ley de Protección Ambiental

México, núm. 260, 2013, pp. 424 y 425, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/issue/view/1623>, consultado el 7 de agosto de 2020.

¹⁷³ Véase CHEN SU, “La construcción del Sistema Legal Chino en el marco de la economía de mercado”, en Fix Fierro, Héctor, y Arturo Oropeza García (coords.), *El sistema Jurídico en la República Popular China*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 2 y 3, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3020/12.pdf>, consultado el 10 de agosto de 2020.

Marítima de la República Popular China, Ley de la República Popular China sobre Prevención y Control de la Contaminación del Agua, Reglamento sobre Bonos del Tesoro de la República Popular China –el cual tiene por objeto abrir la emisión al público de los citados bonos– y la Ley de la República Popular China sobre Empresas Industriales de Propiedad Popular cuyo propósito es confirmar el estatuto legal de las empresas controladas por el Estado, como productoras de bienes y unidades de operación convirtiéndolas en responsables de su propia operación.¹⁷⁴

De igual modo no debemos olvidar que, un punto clave para el éxito de las ZEE en China, han sabido aprovechar al máximo sus recursos naturales, su ubicación geográfica, el extenso territorio, la mano de obra barata y el desarrollo de alta tecnología; lo cual, combinado con atractivos incentivos y beneficios logísticos, ha hecho de las citadas regiones un verdadero caso de triunfo.

Ahora bien, como ya se señaló en líneas anteriores, Shenzhen es el mayor caso de éxito de ZEE no sólo en el Continente Asiático sino a nivel mundial. De hecho, esta región es considerada la ventana a través de la cual el mundo observa los avances tecnológicos del país,¹⁷⁵ toda vez que es la ciudad pionera en desarrollo de alta tecnología y desarrollo científico de la República Popular China.

c. Procedimiento para establecer una empresa en la ZEE de Shenzhen

El primer paso para instalar una empresa en esta región es entrar a la página oficial del gobierno de Shenzhen y escoger el tipo de sociedad o la modificación a realizar; entre ellas se encuentran:

- Registro de sociedad de responsabilidad limitada con inversión extranjera.
- Registro de alteración de sociedad de responsabilidad limitada con inversión extranjera.
- Modificación de empresa asociada con inversión extranjera.
- Registro de empresa asociada con inversión extranjera.
- Registro de la sucursal de la sociedad de inversión extranjera.
- Registro de modificación de la sucursal de la sociedad de inversión extranjera.
- Registro de modificación de la sociedad de inversión extranjera.
- Registro de sociedad anónima por acciones con inversión extranjera.

¹⁷⁴ *Ídem.*

¹⁷⁵ Véase “About SZ”, *Shenzhen Government Online*, disponible en: http://english.sz.gov.cn/aboutsz/profile/201907/t20190704_18035344.htm, consultado el 8 de septiembre de 2020.

- Registro de modificación de sociedad anónima por acciones con inversión extranjera.
- Registro de sucursal de empresa con inversión extranjera.
- Registro de modificación de sucursal de empresa con inversión extranjera.
- Registro de la modificación de la oficina de representación residente de la empresa extranjera (región).
- Registro de operaciones de producción y negocios realizados por empresas extranjeras (regionales) dentro del territorio de China.
- Registro de la modificación de la producción y la operación comercial realizada por una empresa extranjera (región) dentro del territorio de China.
- Registro de la oficina de representación residente de la empresa extranjera (región).
- Modificación de empresa nacional a empresa con inversión extranjera.
- Permiso de saneamiento del lugar público (reemplazo).
- Permiso de saneamiento de lugares públicos (extensión).
- Permiso de saneamiento del lugar público (modificación).
- Permiso de saneamiento de lugares públicos (nuevo permiso incluso para reconstrucción y expansión).
- Licencia de práctica de institución médica (inspección).
- Licencia de práctica de institución médica (registro de modificación).
- Licencia de práctica de institución médica (registro de práctica).
- Examen y aprobación del establecimiento de una institución médica.¹⁷⁶

Cabe señalar que en cada uno de los apartados se menciona el procedimiento a seguir, así como los requisitos a cumplir por cada una de las compañías que de manera general son:

- El solicitante envía una petición al sitio *web* de Servicios de Gobierno de Guandong (en adelante SGG), el cual le asigna un número de procedimiento.
- En tres días hábiles el SGG determina si la solicitud cumple con los requisitos y, por tanto, es aceptada.
- El SGG revisará la información y/o documentación, a efecto de determinar si el solicitante cumple con las condicionantes requeridos.
- Si la información y/o documentación está en orden, el SGG emitirá la aprobación correspondiente (aproximadamente tarda dos días hábiles posteriores al examen).
- El SGG emitirá la licencia o permiso correspondiente.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Véase “Services”, *Shenzhen Government Online*, disponible en: http://english.sz.gov.cn/aboutsz/pr ofile/201907/t20190704_18035344.htm, consultado el 8 de septiembre de 2020.

¹⁷⁷ *Ibíd.*

Los datos que deberá ingresar el solicitante, en general, son:

- Señalar dirección principal y domicilio de plantas; dichos datos son verificados por el SGG.
- Registrar el monto del capital social.
- Mencionar el alcance del negocio (mencionar número de plantas y domicilio principal, así como también sector o sectores).
- Indicar el nombre de los principales socios, representantes, gerentes de la sociedad; así como fotografía de cada uno.
- Informar el número de acciones de cada uno de los socios; este dato puede ser determinado posteriormente al registro en el caso de empresas de nueva creación.
- Inscribir a los principales socios, representantes, gerentes de la sociedad, la cual será utilizada para crear una firma electrónica.

Una vez que el solicitante cuente con la licencia o permiso debe ingresar nuevamente a la página oficial del gobierno de Shenzhen al apartado “Servicios” y, posteriormente, a “Impuestos” así como elegir el movimiento a realizar (son las mismas opciones del apartado de Servicios) para informar, a la oficina de Administración de Impuestos, la creación o modificación a efectuar.

Realizado el registro se debe acudir a la oficina de Administración de Impuestos más cercana al domicilio principal de la sociedad para validar el registro y la información vertida; dicha Administración analizará la información y si todo está correcto se otorga la autorización correspondiente.

Como se observa, las facilidades que ofrece el gigante asiático a las empresas para su constitución o modificación en esa región, evidentemente, hacen aún más atractiva a la zona; al implementar políticas públicas tendientes a agilizar los trámites a los negocios, genera que éstos sean más competitivos, lo cual ha sido un factor fundamental para el crecimiento económico y social.

En ese tenor, el informe de *Doing Business 2020*¹⁷⁸ identificó en el periodo de mayo de 2018 a mayo de 2019 a 115 economías que introdujeron mejoras regulatorias para facilitar la actividad empresarial; entre ellas, la República Popular China destacó por el desarrollo y la mejora de plataformas en línea que permiten a los particulares el establecimiento y funcionamiento de sus negocios en dicho país.

¹⁷⁸ Véase “Reformas sobre Negocios”, Banco Mundial BIRF-AIF, disponible en: <https://espanol.Doingbusiness.org/es/reforms>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

d. Autoridades de las zonas económicas especiales

La Oficina de Administración de Impuestos¹⁷⁹ (en adelante STA por sus siglas en inglés) es la encargada de elaborar leyes, reglamentos y reglas de implementación detallada; así como de brindar asesoramiento sobre políticas tributarias y trabajar en conjunto con el Ministerio de Finanzas (en adelante MOF por sus siglas en inglés)¹⁸⁰ para informar e instruir medidas de implementación para interpretar y aplicar leyes y políticas tributarias.

Igualmente, la STA ha realizado una importante labor de apoyo a las exportaciones, entre ellas: acelerar los trámites de devolución de impuestos a los exportadores y brindar asesoría a los mismos. Cuenta con un Departamento de Administración y Servicio Tributario, el cual brinda consultoría a grandes empresas a nivel provincial y municipal; además de ser el encargado del análisis y tratamiento de riesgos. Asimismo, realiza funciones de auditoría a los actores del comercio exterior, por lo cual en 2018 detectó y sancionó diversas anomalías cometidas por los mismos.

Por lo anteriormente expuesto el procedimiento para el establecimiento y modificación de una empresa en dichas regiones se realiza completamente en línea, a través de la página oficial del Gobierno de Shenzhen; una vez obtenido el permiso o licencia, así como la autorización de la STA, podrá empezar o continuar trabajando la empresa, según sea el caso.

Dentro de los principales beneficios que ofrece la ZEE de Shenzhen se encuentran:

e. Incentivos

1. Incentivos tributarios

- Las empresas se encuentran exentas de todo impuesto los dos primeros años.
- El tercero y cuarto año las empresas tendrán una reducción de 50% en el pago de impuestos.
- A partir del quinto año las empresas pagan impuestos a tasa general.

¹⁷⁹ Véase “About”, *State Taxation Administration of the People’s Republic of China*, disponible en: <http://www.chinatax.gov.cn/eng/c101265/index.html> consultado el 11 de septiembre de 2020.

¹⁸⁰ Es la agencia ejecutiva nacional del Gobierno Central que administra las políticas macroeconómicas y el presupuesto anual nacional. Asimismo, es el encargado de guiar la política fiscal, las regulaciones económicas y los gastos gubernamentales para el Estado. Véase “Home State Council”, *The State Council the People’s Republic of China*, disponible en: http://english.www.gov.cn/state_council/2014/09/09/content_281474986284115.htm, consultado el 11 de septiembre de 2020.

- Las empresas instaladas en los 327.5 km² de la Zona Económica de Shenzhen cuentan con beneficios fiscales, como pagar el 15% de impuesto sobre la renta y estar exentas de impuesto local adicional.
 - Las empresas instaladas fuera de las zonas económicas especiales tienen que pagar 30% por el impuesto sobre la renta y 3% por el impuesto adicional local.
 - Las mercancías producidas y vendidas en la Zona están exentas del IVA, con excepción de aceites minerales, cigarrillos y licores, por los cuales se debe cobrar la mitad del IVA.¹⁸¹
 - Las mercancías pueden trasladarse de una zona franca a otra sin necesidad de pagar impuestos y aranceles.
2. Incentivos financieros
- Asistencia financiera en forma de préstamos a tasas preferenciales.
3. Incentivos aduaneros
- Las empresas con inversiones extranjeras están exentas del pago de aranceles.
 - Cuentan con un control aduanero unificado, lo que les permite agilizar las operaciones de comercio exterior.
4. Incentivos logísticos
- Excelente ubicación geográfica (vecina del puerto y aeropuerto de Hong Kong).
 - Desarrollo de aduanas inteligentes que agilicen el despacho aduanero de las mercancías.
 - Es el centro nacional de economía del país asiático.¹⁸²
 - Diseñadas por el Gobierno con el fin de permitir a las plataformas de comercio electrónico comprar gran cantidad de productos extranjeros según las demandas del mercado interno.
 - Cuenta con un vasto sistema de transportación que incluye:

Puertos. Son varias las zonas portuarias con las que cuenta a lo largo de todo su territorio, las más sobresalientes son: Shekou, Chiwan, Mawan, Yantian, Tung Tau Kok, Fuyong y Sand Bay, lo cual lo ha convertido en un puerto fundamental del país asiático a nivel mundial.

¹⁸¹ Véase “Experiencias Internacionales de las Zonas Económicas Especiales”, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0172017.pdf>, consultado el 11 de septiembre de 2020.

¹⁸² Véase “About SZ”, *Shenzhen Government on Line*, disponible en: http://english.sz.gov.cn/aboutsz/profile/201907/t20190704_18035388.htm, consultado el 11 de septiembre de 2020.

Aeropuerto. El aeropuerto de Shezhen Bao'an es el centro de aviación a nivel internacional de China, en 2018 sus vuelos abarcaban 168 ciudades en el mundo.

Ferrocarril. La ciudad tiene un amplio sistema de ferrocarriles; la operación ferroviaria alcanza los 180.48 kilómetros.¹⁸³ Cuenta con una zona de cooperación tecnológica con Hong Kong, por lo cual ambas ciudades construirán un parque de innovación tecnológica.

Puerto de Shenzhen República Popular China



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://www.alamy.es/imagenes/shenzhen-port.html?sortBy=relevant>, consultado el 8 de septiembre de 2020.

¹⁸³ *Ibíd.*

Aeropuerto de Shenzhen



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://www.alamy.es/imagenes/shenzhen-airport.html?sortBy=relevant>, consultado 7 de septiembre de 2020.

Ferrocarril de Shenzhen y estación de Luohu



Fuente: Google imágenes, disponible en: <https://es.dreamstime.com/imagen-editorial-ferrocarril-de-la-frontera-de-china-image60146470>, consultado el 6 de septiembre de 2020.

f. Fiscalidad de las empresas

El 1 de enero de 2008 entró en vigor la Ley del Impuesto sobre Sociedades en la República Popular China, la cual señala el tratamiento tributario para las empresas nacionales y extranjeras.¹⁸⁴ Dicho ordenamiento menciona que se consideran obligadas al impuesto sobre sociedades por sus rendimientos mundiales, tanto las sociedades constituidas en el país asiático, como las extranjeras con gestión efectiva en dicho país, o bien en los casos que no tengan gestión efectiva en dicha nación, pero tengan en la misma un establecimiento o sede de negocio o, en su caso, obtengan rendimientos en China.

Otro de los impuestos considerados en la nación asiática es el de al valor agregado/añadido, el cual grava la venta de bienes tangibles y la prestación de determinados servicios. La tasa general es de 17% pero tiene variaciones según la actividad o la ubicación de la sociedad, verbigracia, las empresas dedicadas a la pesca, agricultura, silvicultura, están exentas de la citada contribución, mientras que las sociedades dedicadas a tecnología avanzada gozan de una tasa preferencial de 15%.¹⁸⁵

Dichas contribuciones son fiscalizadas por el gobierno central; mientras que los gobiernos estatales están autorizados para imponer recargos en caso de incumplimientos.

Las empresas que se encuentran en esta región están obligadas a declarar sus impuestos de manera anual, por ello se les permite contratar a una empresa debidamente registrada ante autoridades chinas, la cual debe realizar una auditoría externa. Cabe señalar que lo anterior no exime a las empresas de la revisión que realicen las autoridades fiscales asiáticas, las cuales gozan de facultades para revisar: libros contables, registros electrónicos y toda aquella documentación en la cual conste información fiscal del contribuyente. Las sanciones por incumplimiento en materia tributaria en el gigante asiático varían de acuerdo con la conducta realizada por la empresa, imponiendo recargos por la o las omisiones realizadas.

¹⁸⁴ CUATRE CASAS, Goncalves Pereira, S.L.P., "Fiscalidad", *Negocios en China aspectos legales y Fiscales, China, Cuatrecasas Flash it*, septiembre de 2011, disponible en: https://www.cuatrecasas.com/media_repository/docs/esp/negocios_en_china_aspectos_legales_y_fiscales_869.pdf, consultado el 11 de septiembre de 2020.

¹⁸⁵ "Markets", *Santander Trade Markets*, disponible en: <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/china/fiscalidad>, consultado el 2 de noviembre de 2020.

g. Derechos laborales

En la República Popular China los empleadores deben emitir un contrato de trabajo por escrito en el que se hagan todas las especificaciones: datos generales de la empresa y del trabajador, horario, salario, lugar de trabajo, descripción del puesto, riesgos de trabajo, duración del contrato y condiciones de seguridad.¹⁸⁶ Asimismo, cada uno de los trabajadores debe disponer de un manual de empleador en el cual se mencionen sus funciones, responsabilidades y derechos.

A partir de la reforma a la Ley Laboral de 2007, a los empleadores sólo se les permite realizar dos contrataciones temporales consecutivas al mismo trabajador, el tercer contrato deberá ser por tiempo indefinido; la jornada máxima será de ocho horas y podrán realizar horas extras por las cuales recibirán el pago respectivo. La citada Ley también establece que las empresas deberán dar preferencia a los trabajadores chinos por sobre los extranjeros. Los extranjeros que quieran trabajar en China deben obtener un permiso de trabajo junto con su correspondiente visado y, posteriormente, solicitar el permiso de residencia.¹⁸⁷

Por lo general las empresas extranjeras, de forma directa o indirecta, ofrecen un mejor entorno laboral que las chinas; por ejemplo algunas multinacionales como: Nike, Reebok, Adidas, Timberland entre otras, han presionado a algunos de sus proveedores para conceder mejores condiciones laborales a sus trabajadores, a cambio de obtener certificaciones y asegurar ventas; sin embargo, este proceso está condicionado a multinacionales que venden directamente a consumidores y, por ende, están pendientes de las condiciones laborales de la propia empresa y de sus proveedores.

Sobre este punto es importante comentar, en septiembre de 2008 fue publicado el Reglamento de Desarrollo de la Ley de Contratos de Trabajo el cual tiene por objetivo aclarar diversos aspectos entre empleadores y trabajadores. Asimismo, el Gobierno Central ha exhortado a los empleadores a aplicar tanto la Ley de Contratos de Trabajo como el citado Reglamento al pie de la letra, a efecto de evitar posibles disputas entre estos y los asalariados.

¹⁸⁶ CUATRECASAS, Goncalves Pereira S.L.P., *op cit.*, p. 63.

¹⁸⁷ Véase "Información de mercados", Gobierno de España, Ministerio de Industria Comercio y Turismo, disponible en: https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/portada/index.html;JSESSIONID_ICEX=rqOP7HZx9UPCJ-RPHIjeupkIQia05 HR8C56GwnXrLVM FkLF QzpX8Q!1145790446?idPais = CN, consultado el 03 de noviembre de 2020.

Con la entrada en vigor del Reglamento de Desarrollo de la Ley de Contratos de Trabajo, se han establecido nuevas obligaciones a los patrones entre ellas: (i) en caso de despido los empleadores deben guardar la información y/o documentación suficiente así como también, pruebas del motivo o motivos de la destitución, (ii) en caso de horas extras el patrón deberá acreditar el pago efectivo de las mismas así como también, comprobar que el monto pagado corresponde a lo establecido en la Ley y el Reglamento y (iv) el empleador está obligado a implementar todo lo relacionado con la seguridad laboral de los trabajadores.¹⁸⁸

No obstante lo anterior, se han registrado diversos acontecimientos de los cuales se desprenden abusos a los asalariados; entre ellos, la huelga de la planta de *HONDA* en 2010 por diecisiete días, en la cual los obreros obtuvieron un aumento del 32.4%¹⁸⁹ así como la remoción de los líderes sindicales al darse cuenta, que los mismos apoyaban los bajos salarios de la empresa.

En ese tenor, las reformas en materia laboral así como en otros ámbitos en el país asiático han obedecido a diversos acontecimientos como el caso de la huelga de la planta de *HONDA*, en los cuales el Gobierno Central se ha visto en mi opinión obligado a realizar cambios o bien imponer sanciones a las empresas a efecto de “proteger” los derechos de los trabajadores.

De lo anteriormente expuesto, podemos observar el o los principales problemas en materia de derecho laboral no tienen su origen en falta o ineficiente normatividad sino en una inadecuada aplicación, aunado al proteccionismo que el Gobierno Central sigue ofreciendo a diversos sectores lo cual, beneficia únicamente a los patrones y deja en situación de desventaja a los trabajadores ocasionando que las sanciones administrativas impuestas a los empleadores no cumplan su objetivo: proteger los derechos de los asalariados.

h. Derechos de Propiedad.

El derecho de propiedad en China ha sido arduamente regulado en los últimos años, pues anteriormente los chinos compartían la idea de que el conocimiento debe ser compartido y por tanto quien lo posee no merece remuneración alguna además están obligados a difundirlo no obstante, regular los Derechos de Propiedad

¹⁸⁸ Véase SOLER CABALLERO, Francisco, La Ley China de Contratos de Trabajo un año después de su entrada en vigor, *Observatorio Iberoamericano Asia-Pacífico*, marzo 2009, disponible en: www.iberiasia.org, consultado el 12 de enero de 2021.

¹⁸⁹ Véase Sio-ieng Hui, Elanie, Reforma sindical y legislación laboral en China: entrevista con dos activistas sindicales, *Plantar cara al poder financiero*, enero-febrero 2011, disponible en: https://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Column/ES_papers/no_60_Hui_ES.pdf, consultado el 12 de enero de 2021.

era parte de la transición de una economía centralmente planificada a una economía de mercado.

En ese tenor, la fórmula más utilizada por el Gobierno Chino para realizar la transformación consistió en reconocer a las empresas como entidades legales, dotarlas de derechos de propiedad pero también establecer responsabilidades, por tanto se realizaron importantes cambios para constituir derechos y restricciones a las empresas, mercado y economía, mecanismos de estimulación y restricción dentro de la empresa-cooperación entre inversionistas, administradores y empleados- y mecanismos de estimulación y restricción de mercado-competitividad son alguno de ellas.

Asimismo con el paso de los años, el Gobierno Central ha reconocido derechos de propiedad pero también ha establecido responsabilidades a las compañías algunas de ellos son:

- Las empresas deben regirse por los ordenamientos emitidos por el país asiático.
- Las sociedades deben ser entidades independientes con capacidad para iniciar y desarrollar actividades de producción.
- El Estado puede invertir en la compañía, por tanto los activos invertidos por el Estado en una empresa, deben ser proporcionados en forma de propiedad corporativa.¹⁹⁰
- Las ganancias de la industria son propiedad de esta y del Estado.
- Los negocios deberán asumir el 100% de la responsabilidad en caso de pérdidas fiscales.¹⁹¹

De lo anteriormente vertido podemos observar, si bien es cierto el Gobierno Chino ha otorgado importantes concesiones-libertades a las empresas como lo vimos en materia laboral también lo es, que ha establecido importantes obligaciones y restricciones a las compañías, al hacerlas 100% responsables de las pérdidas fiscales igualmente, al tener participación el Estado en las compañías le permite controlar cada uno de los movimientos de todo tipo de industrias lo cual, limita las actividades de estas.

¹⁹⁰ La empresa tendrá el derecho de control, disposición y beneficio de los activos pero el Estado mantendrá la propiedad de estos. Véase TEJADA CANOBBIO, Enrique, Marco General de la Propiedad Privada en China, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2702/23.pdf>, consultada el 26 de enero de 2021.

¹⁹¹ *Ibíd.*

Para finiquitar el caso de este país asiático recapitularemos diciendo que si bien es cierto que el éxito de la ZEE de Shenzhen es rotundo, también el gobierno chino desde un inicio le apostó al proyecto realizando una serie de reformas a su marco jurídico a efecto de brindar seguridad al capital extranjero y, de esta forma, atraer y retener el mismo. Sobresale el aprovechamiento de la privilegiada ubicación geográfica, ya que su cercanía con Hong Kong ha sido punto clave para su desarrollo, lo que además les ha permitido crear sinergias a través de las cuales se han visto beneficiadas ambas regiones.

Otro punto importante es la visión del gobierno para crear incentivos estáticos y dinámicos. Los primeros le permiten atraer inversión extranjera; mientras los segundos no sólo les ha permitido retenerla, sino también fortalecer la figura de ZEE a través de la creación e innovación de tecnologías mediante las cuales importantes empresas como Huawei, ZTE y BYD han decidido establecer sus plantas industriales y corporativos.

Vale la pena comentar una vez más que el éxito de la figura de ZEE no se dio en un breve periodo de 5 o 6 años; antes bien ha sido un proceso que inició desde finales de la década de los años setenta, en la cual se empezaron a realizar las principales reformas; en los años ochenta se dio el crecimiento y expansión de las zonas; en los años noventa hubo desarrollo de nueva y alta tecnología, la cual ha sido también aplicada para brindar seguridad a los usuarios, pues con procedimientos unificados han logrado acelerar los despachos aduaneros de mercancías, lo que se ve traducido en reducción de costos y tiempos.

Finalmente, en el presente siglo se cuenta con ZEE totalmente desarrolladas y expandidas por todo el territorio chino; pero el punto más importante en mi opinión es que jamás se han puesto límites; al contrario, siempre han buscado la forma de desarrollar mejoras con objeto de seguir atrayendo inversión extranjera y perfeccionamiento de alta tecnología, prueba de ello es el desarrollo de robots en dichas regiones para llevar paquetes sin que haya contacto entre humanos¹⁹² a efecto de frenar la pandemia del COVID-19 que ha azotado a la población mundial desde fines de 2019 y todo 2020.

¹⁹² Véase JAKHAR, Pratik, “Coronavirus: las innovadoras tecnologías que está utilizando China para combatir el Covid-19 (y las preocupaciones que plantean)”, *BBC News*, 4 de marzo de 2020 disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51736635>.

2. Colombia

Colombia es el país con más zonas francas en el Continente Americano, 112 para ser exactos. Este país tuvo una política proteccionista por muchos años, la cual a lo largo del tiempo ha luchado por erradicar del todo y optar por una política abierta para lo cual, el gobierno colombiano ha utilizado diversos instrumentos, por ejemplo, la figura de puertos libres adoptada en 1931, las zonas francas creadas en 1958 y la entrada de la citada nación al GATT en 1981.

A pesar de lo anterior, antes de los años noventa se consideró que la escasa actividad en comercio se debió al poco apoyo gubernamental a la industria exportadora, lo que tuvo como consecuencia el insuficiente desarrollo de una base exportadora y que se estimara que el único producto exportable era el café, el cual generó ingresos considerables a la economía colombiana, razón por la cual se restringían las operaciones de comercio exterior con base en las exportaciones del citado producto. Debido a ese proteccionismo tan arraigado que tenía la nación se hizo prácticamente imposible impulsar el comercio exterior.

Fue hasta la administración del presidente César Augusto Gaviria (1990-1994) que se implementó la política de apertura económica, la cual consistió en reducir barreras arancelarias y no arancelarias. Por lo cual se considera que la liberalización del comercio exterior tuvo su auge en los años noventa, cuando Colombia adoptó una economía abierta y expuesta a la competencia internacional con objeto de liberalizar el comercio, fortalecer la cadena productiva y la economía colombiana.¹⁹³

Por supuesto, aún le falta mucho por hacer al gobierno colombiano para seguir promoviendo su comercio exterior y, sobre todo, lograr la eliminación de la burocratización, pues figuras como la Ventanilla Única de Comercio Exterior (en adelante VUCEM) han logrado disminuir tiempos y costos, sin embargo, no han eliminado la carga burocrática a los particulares que desean importar o exportar al país.

A. Puertos libres

El primer antecedente que tiene Colombia de puertos libres es en la Legislación Aduanera Colombiana Ley 79 de 1931, publicada en el Diario Oficial el 4 de julio de 1931, a través de la cual permitió a la citada nación establecer puertos libres en la costa atlántica, costa pacífica, Amazonas y bajo Putumayo.¹⁹⁴ Con esta Ley se

¹⁹³ GARCÍA GARCÍA, Jorge, *et al.*, *Comercio exterior en Colombia, política, instituciones, costos y resultados*, Colombia, octubre de 2019, disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll18/id/1238>, consultado el 3 de julio de 2020.

¹⁹⁴ CARDONA ESPINOZA, Santiago, *Informe de investigación: Análisis de la regulación histórica de las zonas francas en Colombia*, Universidad de los Andes, 2014, Colombia, disponible en:

regulaba la operación aduanera, así como la operación de los almacenes generales de depósito que se encontraban en los mismos.

El 21 de diciembre de 1959 fue emitida la Ley 127¹⁹⁵ con la que se declaró puerto libre al territorio de San Andrés y Providencia. El puerto es un grupo de islas del Mar Caribe pertenecientes a Colombia según el párrafo tercero del artículo 101 de la Constitución Política de Colombia,¹⁹⁶ conformando el único departamento de este país sin territorio continental. Este conjunto de islas, cayos e islotes, se localiza sobre una plataforma volcánica del Caribe suroccidental, a unos 720 km del noroeste de la costa colombiana y a 110 km de la costa nicaragüense.¹⁹⁷

Con base en los artículos 298 y 310 de la citada Constitución,¹⁹⁸ el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene autonomía para generar, percibir y administrar recursos bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y transparencia, al servicio de los habitantes del territorio; además de regirse por la citada Constitución, también se gobierna por normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca el legislador.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 47 de 1993,¹⁹⁹ publicada el 19 de febrero de 1993 en el Diario Oficial de Colombia, en relación con los artículos 298 y 310 de la Constitución Política de Colombia, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina goza de plena autonomía al gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias correspondientes; participar en las rentas nacionales; administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

<https://univdelosandes.on.worldcat.org/search?queryString=au%3Asantiago+cardona+espinosa&subformat=>, consultado el 30 de junio de 2020.

¹⁹⁵ Véase LexBase disponible en: <https://www.lexbase.co/lexdocs/indice/1959/10127de1959>, consultado el 30 de junio de 2020.

¹⁹⁶ Véase artículo 101 de la Constitución Política de Colombia disponible en: <https://www.sanandres.gov.co/index.php/gobernacion/normatividad/leyes-especiales/399-constitucion-politica-de-colombia-de-1991/file>, consultada el 4 de julio de 2020.

¹⁹⁷ “Geografía”, Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, disponible en: <https://www.sanandres.gov.co/index.php/archipelago/informacion-general/geografia>, consultada el 4 de julio de 2020.

¹⁹⁸ Véanse los artículos 298 y 310 de la Constitución Política de Colombia disponible en: <https://www.sanandres.gov.co/index.php/gobernacion/normatividad/leyes-especiales/399-constitucion-politica-de-colombia-de-1991/file>, consultada el 4 de julio de 2020.

¹⁹⁹ Véase artículo 2 la Ley 47 de 1993 disponible en: <https://www.sanandres.gov.co/index.php/gobernacion/normatividad/leyes-especiales/396-ley-47-de-1993/file>, consultada el 4 de julio de 2020.

a. Autoridades aduaneras, fiscales y comerciales del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

De conformidad con el inciso c) del artículo 4 de la Ley 47 de 1993, el citado Departamento tiene dentro de sus funciones vigilar y regular la entrada y salida de mercancías al puerto. Asimismo, el artículo 3 del Decreto 0227 de 2012, publicado en el Diario Oficial de Colombia el 29 de agosto de 2012, señala que corresponde al Gobernador fijar las reglas para el control y funcionamiento de las instancias competentes del citado Departamento.

El citado ordenamiento también menciona, en el artículo 4,²⁰⁰ que dicho Archipiélago contará con diversas dependencias a efecto de poder operar a cabalidad el puerto; dentro de dichas instituciones se encuentra el Ministerio de Hacienda que, con base en el artículo 18²⁰¹ de dicha normatividad, tiene dentro de sus funciones más sobresalientes:

- Dirigir y supervisar actividades por concepto de cobro de impuestos, contribuciones, tasas, retenciones, intereses y sanciones a favor del departamento.
- Dirigir, supervisar y administrar el recaudo de ingresos a la isla, dirigir y supervisar las actividades de ejecución por jurisdicción coactiva de las deudas fiscales; por concepto de impuestos, contribuciones, tasas, retenciones, intereses y sanciones a favor del Departamento.
- Dirigir y supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre hacienda pública departamental.

Por su parte el artículo 434 del Decreto 390 de 2016, publicado en el Diario Oficial de Colombia el 7 de marzo de 2016,²⁰² establece que la regulación aduanera para la República de Colombia estará a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante DIAN), la única autoridad competente para emitir dispositivos para la entrada y salida de mercancía del citado archipiélago.

Es importante mencionar que la DIAN es el organismo a través del cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza el recaudo de los tributos a nivel nacional. Lo anterior de conformidad con el párrafo octavo del artículo primero del Decreto 4048 del 22 de octubre de 2008, publicado en el Diario Oficial de Colombia el

²⁰⁰ *Ibídem*, artículo 4.

²⁰¹ *Ibídem*, artículo 18.

²⁰² Véase artículo 434 del Decreto 390 de 2016 por el cual se establece la regulación aduanera para la República de Colombia, disponible en: https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/infoconsulta/Estatuto%20Aduanero/Decreto_390_del_07de_Marzo_de_2016.pdf, consultada el 7 de julio de 2020.

22 de octubre de 2008.²⁰³ De igual manera, el artículo 6 del citado ordenamiento señala que dentro de las funciones de la DIAN está: definir, dirigir, coordinar y evaluar las actividades relacionadas con los impuestos nacionales, derechos de aduana y demás tributos al comercio exterior.

Ahora bien, los comerciantes que deseen realizar operaciones de comercio exterior en el citado lugar, deberán estar inscritos ante el Ministerio de Hacienda y la Cámara de Comercio de San Andrés Providencia y Santa Catalina.

De conformidad con el artículo 78 del Decreto 410, publicado en el Diario Oficial de Colombia el 27 de marzo de 1971,²⁰⁴ la Cámara de Comercio de San Andrés Providencia y Santa Catalina se constituye como institución autónoma creada a petición de los comerciantes del citado Departamento, dentro de sus funciones destacan:

- Llevar el registro mercantil.²⁰⁵
- Dar publicidad a los comerciantes de la zona.
- Llevar el Registro Único de Proponentes.²⁰⁶
- Llevar el Registro Nacional de Turismo.
- Realizar investigaciones económicas, con objeto de evaluar la dinámica productiva nacional.
- Prestar asesoría especializada para la creación de empresas en la citada región.
- Brindar servicios virtuales para la creación de empresas en la zona.

²⁰³ Véanse artículos 1 y 6 del Decreto 4048 del 22 de octubre de 2008, disponible en: https://www.redjurista.com/Documents/decreto_4048_de_2008_ministerio_de_hacienda_y_credito_publico.aspx# /, consultados el 7 de julio de 2020.

²⁰⁴ Véase artículo 78 del Decreto 410 del 27 de marzo de 1971 del Código del Comercio, disponible en: https://www.ccbuga.org.co/sites/default/files/decreto_ley_410_de_1971.pdf, consultada el 6 de julio de 2020.

²⁰⁵ De conformidad con los artículos 26 y 27 del Decreto 410, del 27 de marzo de 1971 del Código del Comercio, podemos entender por Registro Mercantil a la matrícula de comerciantes y establecimientos de comercio; el citado Registro será público y por tanto podrá consultarlo cualquier persona. Asimismo, deberán inscribirse en el Registro las personas que ejerzan profesionalmente el comercio y sus auxiliares, como: comisionistas, corredores, agentes, representantes de empresas nacionales, capitulaciones matrimoniales, liquidación de sociedades, entre otras. Véase artículos 26 y 27 del Decreto 410 del 27 de marzo de 1971 del Código del Comercio, disponible en: https://www.ccbuga.org.co/sites/default/files/decreto_ley_410_de_1971.pdf, consultada el 6 de julio de 2020.

²⁰⁶ De conformidad con la Ley 1150 de 2007, publicada en el Diario Oficial de Colombia el 16 de julio de 2007, el Registro Único de Proponentes es el registro en el que deben inscribirse todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia que aspiren a celebrar contratos con entidades estatales. Véase “Servicios Registrales”, Cámara de Comercio San Andrés Providencia y Santa Catalina, disponible en: <https://camarasai.org/servicios-registrales/registro-unico-de-proponentes/abc-del-registro-unico-de-proponentes/#que-es-el-registro-unico-de-proponentes>, consultada el 6 de julio de 2020.

De lo anterior se desprende que tanto el Ministerio de Hacienda como la Cámara de Comercio del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina juegan un papel fundamental para el desarrollo y crecimiento de la citada región, toda vez que ambos organismos gozan de facultades para supervisar y controlar las contribuciones; además de tener atribuciones para otorgar autorizaciones a empresas que deseen establecerse en la zona.

Cabe señalar que la principal fuente de ingresos de esta región proviene del turismo y del comercio, por lo cual el Departamento pone especial énfasis en promover los servicios turísticos de la isla, así como facilitar la creación y desarrollo de empresas con lo que el archipiélago no sólo atrae inversión nacional y extranjera sino también ha logrado retenerla con acciones como la implementación de una ventanilla única, lo cual ofrece a los usuarios todos los trámites en línea que la entidad tiene disponibles logrando reducir tiempos y costos. Además de todo lo mencionado, en 2015, la citada isla estuvo dentro de los departamentos de Colombia que registraron tasas bajas de desempleo con 6.1% comparado con el municipio de Armenia del departamento de Quindío, en el oeste de Colombia, que registró 14.6%.²⁰⁷

b. Usuarios del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El artículo 435 del Decreto 390 de 2016, publicado en el Diario Oficial de Colombia el 7 de marzo de 2016,²⁰⁸ señala que las importaciones realizadas al puerto libre se efectuarán con el régimen de importación con franquicia o exoneración de derechos de importación.²⁰⁹ Asimismo menciona que únicamente causarán un impuesto único al consumo a favor del Departamento equivalente al 10% sobre su valor CIF.²¹⁰

²⁰⁷ Banco de la República de Colombia, Departamento de San Andrés 2015, Colombia, octubre de 2016, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_San_Andres2015.pdf, consultado el 7 de julio de 2020.

²⁰⁸ Véase artículo 435 del Decreto 390 de 2016 por el cual se establece la regulación aduanera para la República de Colombia, disponible en: https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/infoconsulta/Estatuto%20Aduanero/Decreto_390_del_07de_Marzo_de_2016.pdf, consultada el 7 de julio de 2020.

²⁰⁹ De conformidad con el artículo 235 del Decreto 390 de 2016, el régimen aduanero con franquicia o exoneración de derechos de importación es aquel que goza de franquicia o exoneración total o parcial de los derechos e impuestos a la importación en virtud del Tratado, Convenio o Ley sujeto a determinados requisitos. Véase el artículo 235, *op. cit.*, Decreto 390 de 2016.

²¹⁰ *Cost and Freight* (en adelante CIF por sus siglas en inglés) forma parte de los *International Commercial Terms* (es un acrónimo para términos del comercio internacional). Desde su publicación en 1936 se han comprometido a la facilitación del comercio internacional. Los INCOTERMS tienen un significado universal para compradores y vendedores de todo el mundo, señalan los términos de referencia o definiciones comunes en relación con las operaciones de compraventa internacional de mercancías; asimismo determinan las modalidades y alcance de las obligaciones de las partes en materia de lugar de entrega, transmisión del riesgo, contratación y pago de costos de transporte y seguros, tramitación y pago de impuestos de importación. Por su parte el Incoterm CIF costo, seguro y flete el vendedor realiza la entrega cuando la mercancía se encuentra a bordo del buque en el

Con respecto a dicho impuesto se exceptúan las siguientes mercancías:

los comestibles, materiales para la construcción, las maquinarias y elementos destinados para la prestación de servicios públicos en el Departamento, la maquinaria, equipo y repuestos destinados a fomentar la industria local y la actividad pesquera las prácticas eléctricas en cantidades no comerciales, los medicamentos, las naves para el transporte de carga común o mixta de pasajeros, que presten servicio de ruta regular al Puerto Libre y las mercancías extranjeras llegadas en tránsito para su embarque futuro a puertos extranjeros.²¹¹

De lo anteriormente expuesto podemos observar que la mercancía exenta del pago del 10% sobre el valor CIF será tanto la destinada a alguna actividad en beneficio del Departamento como la esencial, por ejemplo, medicamentos; lo cual deja en claro el citado archipiélago favorece la instalación y desarrollo de industria la cual, tenga por objeto beneficiar tanto a las autoridades administrativas como a los ciudadanos (crecimiento de industria local) de la citada isla.

Por su parte el artículo 436 del citado Decreto reconoce como importadores a: comerciantes,²¹² raizales²¹³ y residentes.²¹⁴ Los comerciantes podrán importar:

puerto de embarque. El vendedor debe contratar y pagar los costos y el flete necesarios para llevar la mercancía al puerto de destino convenido, la entrega concluye exactamente cuando los bienes son puestos a bordo del buque, teniendo en cuenta que el vendedor debe contratar el transporte internacional y pagar el flete; el riesgo de pérdida o daño de la mercancía, así como cualquier costo adicional debido a sucesos ocurridos después del momento de la entrega, se transmiten del vendedor al comprador. Véase “Incoterms 2020”, ICC México *International Chamber of Commerce The World Business Organization*, disponible en: <https://www.iccmex.mx/>, consultada el 08 de enero de 2021.

²¹¹ Artículo 435 del Decreto 390 de 2016, *op. cit.*

²¹² De conformidad con el artículo 10 del Código de Comercio se entiende por comerciante las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles. Por su parte el artículo 20 de dicho Código señala diversas ocupaciones como mercantiles, entre ellas: la adquisición o enajenación, a título oneroso, de establecimientos de comercio, y la prenda, arrendamiento, administración y demás operaciones análogas relacionadas con los mismos. Véase “Leyes”, Presidencia de la República, disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/leyes>, consultada el 9 de julio de 2020.

²¹³ Es un grupo étnico indígena con historia, orígenes, cultura, lengua, y costumbres propias desarrolladas a partir de sus raíces africanas, europeas y caribeñas, que habita el archipiélago. Véase “Comunidades Étnicas de Colombia Comunidad Raizal”, Universidad del Rosario, disponible en: <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Comunidades-Etnicas-de-Colombia/ComunidadRaizal/#:~:text=Los%,20raizales%20son%,20una%20,comunidad,resto%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20colombiana>, consultada el 9 de julio de 2020.

²¹⁴ El artículo 10 del Estatuto Tributario señala quiénes se consideran residentes para efectos fiscales en Colombia: “1. Permanecer continua o discontinuamente en el país por más de ciento ochenta y tres (183) días calendario incluyendo días de entrada y salida del país, durante un periodo cualquiera de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario consecutivos, en el entendido que, cuando la permanencia continua o discontinua en el país recaiga sobre más de un año o periodo gravable, se considerará que la persona es residente a partir del segundo año o periodo gravable; 2. Encontrarse, por su relación con el servicio exterior del Estado colombiano o con personas que se encuentran en el servicio exterior del Estado colombiano, y en virtud de las convenciones de Viena sobre relaciones

1. Los comerciantes, en las siguientes cantidades:
 - 1.1. Tengan permiso vigente de la gobernación.
 - 1.2. Establecidos en el territorio del Departamento.
 - 1.3. Estén inscritos como comerciantes en el Registro Único Tributario –RUT-,²¹⁵ o en el registro que haga sus veces.
 - 1.4. Estén a paz y salvo en lo relacionado con el impuesto de industria y comercio.
 - 1.5. Tengan la sede principal de sus negocios en el Departamento.
 - 1.6. Estén matriculados como comerciantes en la Cámara de Comercio del Departamento.
2. Los raizales y residentes, en cantidades no comerciales, cuando:
 - 2.1. Estén legalmente establecidos en el territorio del Departamento.
 - 2.2. No tengan la calidad de comerciantes.²¹⁶

Como se observa, la legislación aduanera propone tres clases de importadores que serán los comerciantes; siempre y cuando cumplan con los supuestos señalados en párrafos anteriores (obligaciones de la DIAN y Cámara de Comercio de San Andrés Providencia y Santa Catalina) y deberán importar mercancías cumpliendo a cabalidad lo mencionado en el citado numeral.

Llama la atención que dentro de los requisitos se encuentra tener su sede principal de negocios en el multicitado archipiélago, por tanto en dicha región deberá encontrarse el lugar en donde materialmente se tomen las decisiones comerciales y de

diplomáticas y consulares, exentos de tributación en el país en el que se encuentran en misión respecto de toda o parte de sus rentas y ganancias ocasionales durante el respectivo año o periodo gravable; 3. Ser nacional y que durante el respectivo año o periodo gravable: a. Su cónyuge o compañero permanente no separado legalmente o los hijos dependientes menores de edad, tengan residencia fiscal en el país; o, b. El cincuenta por ciento (50%) o más de sus ingresos sean de fuente nacional; o, c. El cincuenta por ciento (50%) o más de sus bienes sean administrados en el país; o, d. El cincuenta por ciento (50%) o más de sus activos se entiendan poseídos en el país; e. Habiendo sido requeridos por la Administración Tributaria para ello, no acrediten su condición de residentes en el exterior para efectos tributarios; o, f. Tengan residencia fiscal en una jurisdicción calificada por el Gobierno Nacional como paraíso fiscal.” Véase “Normatividad”, DIAN, disponible en: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Paginas/normas.aspx>, consultada el 9 de julio de 2020.

²¹⁵ De conformidad con el artículo 552-2 del Estatuto Tributario, el Registro Único Tributario (en adelante RUT) es administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante DIAN); constituye el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar a las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio; los responsables del Régimen Común y los pertenecientes al régimen simplificado; los agentes retenedores; los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros, y los demás sujetos de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, respecto de los cuales ésta requiera su inscripción. Igualmente el artículo 551-1 del citado ordenamiento menciona que cuando la Dirección General de Impuestos lo requiera los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y declarantes, se identificarán mediante el número de identificación tributaria (en adelante NIT); dicho número será solicitado por las Cámaras de Comercio una vez asignada la matrícula mercantil; es importante mencionar que las normas aplicables al NIT serán las mismas del RUT. Véase “Normatividad”, DIAN, disponible en: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Paginas/normas.aspx>, consultada el 9 de julio de 2020.

²¹⁶ Artículo 435 del Decreto 390 de 2016, *op. cit.*

gestiones decisivas y necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad como un todo.²¹⁷

Por su parte, los raizales y residentes de igual forma deberán ser residentes del Departamento y no tener calidad de comerciantes. Es importante resaltar el último párrafo del artículo 436 del Estatuto Aduanero que señala que se entenderán por cantidades no comerciales aquellas que se introduzcan de manera ocasional y sean bienes de uso exclusivo personal o familiar; es decir, las mercancías de las cuales no se tenga la mínima intención de comerciar.

c. Régimen Aduanero del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El artículo 142 del Decreto 390 de 2016 menciona los regímenes aduaneros, entre los cuales señala el régimen de importación con franquicia o exoneración de derechos e impuestos a la importación que de conformidad con el artículo 235 del citado ordenamiento, establece que dicho régimen aduanero será aquel que goce de franquicia o exención total o parcial de los derechos e impuestos de importación.

La mercancía importada bajo este supuesto podrá cambiar de titular, siempre y cuando este último goce de los mismos beneficios que el titular original. No se podrán modificar los supuestos bajos los cuales se realizó la importación de la mercancía, pues de lo contrario ésta perderá todas las ventajas otorgadas. La citada operación deberá realizarse con una declaración simplificada especial acompañada de diversa documentación, dependiendo del usuario que realice la importación.²¹⁸

Ahora bien, en los casos en que la mercancía en cuestión se someta a un proceso u operación que implique su destrucción voluntaria o se vaya a someter al proceso de recolección selectiva y gestión ambiental determinado por la autoridad competente, se deberá modificar la declaración aduanera y realizar el pago de impuestos y derechos de importación que correspondan.²¹⁹

Las mercancías producidas dentro del archipiélago utilizando insumos extranjeros podrán ser introducidas a territorio colombiano, siempre y cuando paguen los impuestos y derechos de importación correspondiente. Por otro lado, los artículos manufacturados, producidos, envasados o elaboradas en la región podrán ser

²¹⁷ Véase artículo 12-1 del Estatuto Tributario disponible en: “Normatividad”, DIAN, disponible en: <http://www.dian.gov.co/normatividad/Paginas/normas.aspx>, consultado el 7 de julio de 2020.

²¹⁸ Artículos 142 y 437 del Decreto 390 de 2016, *op. cit.*

²¹⁹ *Ibidem*, artículos 235 y 236.

exportados de Colombia para lo cual, de conformidad con los artículos 142 y 331 del citado ordenamiento,²²⁰ deberán destinar un régimen de exportación, presentar la documentación aduanera y pagar los impuestos y derechos de exportación correspondientes.

Es importante comentar que las exportaciones del puerto no han representado para Colombia números importantes, pues en 2015 disminuyeron 34.5% comparadas con las de 2014; sin embargo, en los departamentos de Bogotá y de Antioquia tuvieron aumentos considerables,²²¹ sin gozar de la ventaja de ser puertos libres.

El Departamento enfrenta diversos problemas, entre ellos, está la gran desventaja de los raizales frente al resto de los habitantes del archipiélago, lo cual motivó la inmigración de judíos, árabes e inclusive colombianos, ocasionando un aumento considerable de la población y, si bien es cierto, el Departamento de San Andrés no se encuentra en las zonas con altos índices de desempleo en Colombia, los empleos han sido ocupados por inmigrantes, mientras que los raizales enfrentan crisis de desempleo y, por tanto, económica.

En suma, el Gobierno Colombiano necesita implementar políticas públicas adecuadas para satisfacer las necesidades de la región, a efecto de que las mismas le ayuden a aprovechar no sólo la ubicación privilegiada, sino también los incentivos otorgados en materia aduanera para fomentar el comercio exterior de la zona y de esta forma apoyar el desarrollo económico y social, incluyendo por supuesto a los nativos del archipiélago.

B. Zonas francas

Tal como lo mencionamos en capítulos anteriores, Colombia implementó el esquema de zonas francas desde 1958 con la creación de la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla, cuyo objeto era fomentar las exportaciones debido a la necesidad de promocionar productos y poder llegar a mercados extranjeros. Sin embargo, dicho esquema no produjo los resultados esperados, pues el escaso apoyo del gobierno federal y el nulo interés de inversionistas nacionales y extranjeros hicieron que la citada región estuviera “muerta” por varios años.

²²⁰ *Ibíd*em, artículos 142 y 331.

²²¹ Departamento de San Andrés, 2015 Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Colombia, octubre de 2016, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_San_Andres2015.pdf, consultado el 10 de julio de 2020.

Con la entrada de Colombia al GATT, en 1981, muchos autores consideraron que había llegado el fin de las zonas francas, toda vez que hasta ese momento éstas tenían como única finalidad la exportación de mercancías, lo cual se había fomentado con la concesión de ciertos beneficios en el rubro; mismos que el país tuvo que eliminar para obtener su ingreso a dicho Acuerdo. Posteriormente, a principios de los años noventa el gobierno decidió privatizar la figura, lo que provocó la instalación de nuevas zonas francas, no sólo en las fronteras de Colombia sino también en ciudades importantes como es el caso de Bogotá, Medellín y Cali.

En ese contexto en 2005 se emitió la Ley 1004, publicada en el Diario Oficial de Colombia el 30 de diciembre de 2005, la cual se creó con estricto apego a las peticiones de la OMC, por tanto para la publicación del citado ordenamiento se debieron seguir los parámetros establecidos por dicha organización.²²² La normatividad también sirvió para reorientar los objetivos de las zonas francas, a efecto de convertirlas en motores de inversión y empleo.

El citado ordenamiento define a las zonas francas en su artículo primero:

Artículo 1: La Zona Franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o de actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y exportaciones.²²³ [Énfasis añadido]

Es decir que una zona franca es una región dentro del territorio nacional, en la cual se pueden realizar diversas actividades y las mercancías ingresadas a dicha zona se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de las contribuciones al comercio exterior.

²²² De conformidad con el artículo 27 del ASMC a Colombia se le concedieron dos periodos de transición: el primero de ocho años con vencimiento en 2003 y el segundo que incluía el plazo de dos años mencionado en el párrafo cuarto del citado artículo, el cual venció el 31 de diciembre de 2006; dentro de dichas subvenciones se encontraban las zonas francas para usuarios industriales, por lo que a través de la Ley 863 de 2003 artículo 69 se derogó el artículo 213 y artículo 322 inciso m) del Estatuto Tributario y el artículo 109 de la Ley de 1985, los cuales concedían a los usuarios de zonas francas industriales la exención de ISR y complementarios correspondientes a los ingresos obtenidos de las actividades industriales de la zona. Véase BARBOSA MARIÑO, Juan David, Godoy & Hoyos Abogados, Diego Bernal Corredor y Figueroa Sierra & Asociados, "Las subvenciones prohibidas en el Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, un análisis desde la Jurisprudencia de la OMC", núm. 9, mayo de 2007, disponible en: <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis31.pdf>, consultada el 19 de mayo de 2020.

²²³ Véase artículo 1 Ley 001004 2005, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas>, consultado el 10 de julio de 2020.

Dentro de los beneficios tributarios concedidos en el citado ordenamiento el artículo 5²²⁴ señalaba que se debía adicionar al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, publicado el 30 de marzo de 1989 en el Diario Oficial de Colombia, que los usuarios de zona franca estaban obligados a pagar una tasa única de ISR del 15%, dicha tarifa fue modificada con el Decreto 2147 de 2016, publicado el 23 de diciembre de 2016 en el citado ordenamiento, en el cual se ajustó a 20%; esto les permite seguir gozando de una tarifa preferencial comparada con el 32%²²⁵ que paga el resto de los particulares establecidos en Colombia.

Las zonas francas colombianas han tenido importantes cambios. En principio eran lugares de almacenamiento cuyo objeto era promover la exportación de las mercancías; en la actualidad se han convertido en polos de desarrollo los cuales promueven la inversión extranjera y nacional. Lo anterior debido a diversos factores que las hacen atractivas a la iniciativa privada como: ubicación geográfica, marco normativo favorable, régimen tributario y aduanero especial, acceso a mercados, infraestructura en la operación, facilidad para realizar encadenamientos productivos y de servicios, acceso a tecnología y disponibilidad de mano de obra especializada.²²⁶

Para octubre de 2022 las zonas francas representan en Colombia 23% de la IED²²⁷ con miras de crecimiento, pues el gobierno colombiano está convencido de que otorgando facilidades y poniendo las reglas del juego claras desde el principio, sin cambios de última hora; alienta a los inversionistas a establecerse y quedarse en las citadas regiones.

a. Autoridades aduaneras, fiscales y comerciales en zonas francas

Tal como lo comentamos en líneas anteriores, a partir de los años noventa la figura de las zonas francas fue privatizada, lo que permitió su aumento; no obstante, autoridades colombianas intervienen en su establecimiento y desarrollo, a efecto de vigilar que se cumplan con todas y cada una de las disposiciones.

²²⁴ Véase artículo 5 Ley 001004 2005, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas>, consultado 11 de julio de 2020.

²²⁵ Véase artículo 92 de la Ley 2010 de 2019 publicada en el Diario Oficial de Colombia el 27 de diciembre de 2019 disponible en: http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html, consultado el 24 de septiembre de 2020.

²²⁶ “Preguntas frecuentes”, Zonas Francas Colombia, disponible en: <http://andizonasfrancas.com/preguntas-frecuentes-2/>, consultado 13 de julio de 2020.

²²⁷ “Noticias”, *Zonas francas Colombia*, disponible en: <http://andizonasfrancas.com/preguntas-frecuentes-2/>, consultado el 7 de noviembre de 2020.

1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante MINCIT) tiene dentro de sus objetivos apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología; así como la gestión turística de Colombia. Además, de conformidad con el artículo 2 numeral 11 del Decreto 210 de 2003, publicado en el Diario Oficial de Colombia el 3 de febrero de 2003, tiene las facultades de emitir políticas relacionadas con el funcionamiento de zonas francas, ZEE y diversos instrumentos que promuevan el comercio exterior.

Ahora bien, esta normatividad ha sufrido diversos cambios, dentro de los cuales destaca el Decreto 1289 de 2015, en el cual en los considerandos se menciona que el MINCIT tiene como objetivo primordial adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país; dentro de ellas el desarrollo del comercio exterior de bienes, servicios y tecnologías, por tanto, le corresponde al citado organismo fijar las políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de los Sistemas Especiales de Importación y Exportación, Zonas Francas, ZEE y demás herramientas que promuevan el comercio exterior.²²⁸

Dentro de las citadas reformas a las funciones del MINCIT destaca la modificación a los artículos 7 del Decreto de 2003, artículo 2 numerales 23, 24, 25, 26 y 27 del Decreto 1289 de 2015, a través de los cuales se otorgan facultades al citado organismo en materia de zonas francas. Mediante estos decretos se conceden amplias facultades MINCIT para otorgar declaratorias, ampliaciones, reducciones en las áreas destinadas a zonas francas o emitir la pérdida de la autorización de la región; así como brindar facultades para imponer sanciones e inclusive determinar el incumplimiento de los usuarios de los compromisos adquiridos.

Antes de estos cambios, las funciones correspondían a la DIAN, por lo cual en el artículo 5 de Decreto 1289 de 2015, publicado en el Diario Oficial de Colombia el 17 de junio de 2015, se estableció un régimen de transición de 6 meses, mediante el cual el MINCIT absorbería las facultades.

Por su parte la DIAN aún goza de facultades para administrar, custodiar y hacer efectivas las garantías que amparen impuestos, tributos o sanciones.²²⁹ De esta forma considero, Colombia redistribuyó las funciones de ambos organismos MINCIT y DIAN; al primero le corresponde la autorización, cancelación e imposición de sanciones,

²²⁸ Véase considerando del Decreto 1289 de 2015, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-misionales/desarrollo-empresarial/decreto/decreto-1289-de-2015-3.aspx>, consultado el 20 de julio de 2020.

²²⁹ *Ibidem*, artículo 25.

mientras que el segundo se encarga de la fiscalización y recaudación de las contribuciones y sanciones que generen los citados instrumentos.

2. Comisión Intersectorial de Zonas Francas

La Comisión Intersectorial de Zonas Francas (en adelante CIZF) fue creada mediante el Decreto 4051 de 2007, publicado en el Diario Oficial de Colombia el 23 de diciembre de 2007, el cual en el artículo 8 numeral 3 menciona la creación del citado organismo y señala dentro de sus atribuciones poder emitir su propio reglamento, el cual deberá contener: su integración, funciones, sesiones, criterios de evaluación del plan maestro y forma de adopción de decisiones. En ese sentido, fue emitida la Resolución número 001 de 2007, publicada en el Diario Oficial de Colombia el 26 de abril de 2007, a través de la cual se publica el reglamento de funcionamiento de la CIZF.

La citada Comisión está compuesta de conformidad con el artículo 1 de la Resolución número 001 de 2007 por:

- El MINCIT o su delegado quien lo presidirá.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
- El Ministro del Ramo que regule, controle o vigile la actividad sobre la que se pretende obtener la declaratoria de Zona Franca Permanente (en adelante ZFP) o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación.
- El Director de la DIAN.
- El Presidente de Proexport.²³⁰
- El Ministro Consejero de la Presidencia de la República.²³¹

Dentro de sus principales funciones se encuentran:

- Analizar, estudiar, evaluar y emitir concepto sobre viabilidad de la declaratoria de existencia de ZFP.
- Aprobar o negar el Plan Maestro de Desarrollo General de zonas francas²³² y sus modificaciones.²³³

²³⁰ PROEXPORT surgió en 1992, cambió de nombre en noviembre de 2014 a PROCOLOMBIA conservando los mismos objetivos entre ellos: promover y facilitar la inversión extranjera; así como promover al país como destino turístico vacacional, apoyar la expansión de empresas colombianas en el extranjero, ofrecer programas de formación y adecuación de oferta exportable o potencialmente exportable de las regiones y programas que permitan facilitar los procesos de exportación. Véase “Nosotros”, PROCOLOMBIA, disponible en: <https://procolombia.co/>, consultado el 19 de julio de 2020.

²³¹ Véase artículo 1 de la Resolución número 001 de 2007, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/resoluciones/2007>, consultado el 21 de julio de 2020.

²³² De conformidad con el artículo 1 del Decreto 2147 de 2016, podemos entender por Plan Maestro de Desarrollo General de Zonas Francas al documento que contiene una iniciativa de inversión encaminada a generación, construcción y transformación de infraestructura física, empleo, competitividad y producción de bienes y servicios, con el fin de generar impactos y/o beneficios

Asimismo, la Comisión deberá sesionar por lo menos una vez al mes; dichas sesiones deberán programarse de manera anual de conformidad con las agendas de cada uno de los integrantes y, de manera extraordinaria, cuando lo estime conveniente; podrá deliberar únicamente con 5 de los 7 miembros que la integran;²³⁴ además, el citado organismo contará con una Secretaría Técnica de la Comisión con base en el artículo 8 numeral 4 del Decreto 4051 del 2007,²³⁵ el cual establece que son funciones de la CIZF constituir una Secretaría Técnica a cargo del MINCIT.

La Secretaría Técnica coadyuva con la CIZF en funciones administrativas con objeto de contar con un buen funcionamiento de las zonas francas; lo que permite a su vez a la CIZF tomar las decisiones y/o recomendaciones en tiempo y forma sobre la viabilidad de la declaratoria de existencia de ZFP y aprobar o negar del Plan Maestro de Desarrollo General.

Tanto el MINCIT como la CIZF y la Secretaría Técnica tienen a su cargo la parte administrativa de las zonas francas relativa a las autorizaciones, ampliaciones, mejoramiento de su competitividad y su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado, fomentar la generación de más y mejores empleos, así como ayudar a otros organismos como PROCOLOMBIA, a efecto de atraer la inversión extranjera y expansión de empresas colombianas en otras naciones. Dado lo anterior, la parte recaudatoria corresponde a la DIAN, organismo que analizamos a continuación.

3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La DIAN surgió mediante el Decreto 2117 de 1992, publicado en el Diario Oficial de Colombia el 31 de diciembre de 1992, a través del cual se fusionaron la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales. En este ordenamiento se menciona que la DIAN asumirá las funciones de estadística y doctrina respecto de los impuestos territoriales.

económicos y sociales mediante el uso de buenas prácticas de gestión empresarial. Igualmente, para la aprobación por parte de la CIZF, el citado Plan debe cumplir con las finalidades del artículo 2 de la Ley 1004 de 2005, las cuales son: i) ser un instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital; ii) ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones que se establezca; iii) desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales; iv) promover la generación de economías de escala; y v) simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios para facilitar su venta. “Zonas francas”, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas>, consultado el 21 de julio de 2020.

²³³ *Ibídem*, artículo 2.

²³⁴ *Ibídem*, artículos 3 y 5.

²³⁵ Artículo 8 numeral 4 del Decreto 4051 del 2007, *op. cit.*

La DIAN está adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tanto es competente para la administración de impuestos: ISR y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y los demás impuestos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o para el comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.²³⁶

Con lo anterior se ratifica que efectivamente la DIAN es el organismo encargado de la recaudación tributaria, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de obligaciones tributarias; por tanto, es el encargado del cobro de los derechos de aduana y demás impuestos de orden nacional, además de ser el ente responsable de controlar y vigilar el cumplimiento del régimen cambiario en los regímenes especiales de importación y exportación, zonas francas, las sociedades de comercialización internacional, ZEEEX y demás instrumentos que promuevan el comercio exterior.²³⁷

En ese tenor la DIAN es la encargada de:

- Administrar, controlar y vigilar las garantías que amparen tributos erogados en las zonas francas y ZEEEX.
- Realizar las diligencias necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los usuarios de las zonas francas y ZEEEX.

Asimismo, la citada Dirección es la autoridad encargada de controlar y supervisar el tratamiento tributario en las zonas francas; compete a la administración aduanera de la zona asignar personal necesario para realizar las funciones correspondientes. Ahora bien, el usuario operador o usuario administrador deberá adaptar oficinas dentro de la zona franca para uso exclusivo de la aduana.

De conformidad con el artículo 87 del Decreto 2147 de 2016,²³⁸ son atribuciones de la autoridad aduanera las siguientes:

²³⁶ Véanse los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 2117 de 1992 disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69793>, consultado el 22 de julio de 2020.

²³⁷ Véase el artículo 1 del Decreto 1292 de 2015 publicado en el Diario Oficial de Colombia el 17 de junio de 1992, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas>, consultado el 22 de julio de 2020.

²³⁸ Véase artículo 87 del Decreto 2147 de 2016, *op. cit.*

- Inspecciones físicas de las mercancías que se encuentren en la zona franca aplicando los criterios del sistema del control de riesgo.
- Inspección de los vehículos que entren y salgan de la zona franca.
- Revisión del sistema de control de inventarios del usuario operador.

b. Clases de zonas francas

Las clases de zonas francas establecidas en Colombia son: Zona Franca Permanente. Es el área delimitada del territorio nacional en la que se instalan múltiples usuarios industriales o comerciales, los cuales gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial, según sea el caso.

Cabe señalar que en este tipo de zonas la mayor parte de las empresas establecidas son empresas grandes; sin embargo, también se observa una participación de las medianas y pequeñas empresas en este tipo de zonas.

Zona Franca Permanente Especial. Es el área delimitada del territorio colombiano en la que se instala un único usuario industrial, el cual goza de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial.

Es conocida también como zona franca uniempresarial; como excepción, este tipo de zonas permite a las empresas que ya se encuentran establecidas acceder al régimen de zonas francas desde sus instalaciones, sin necesidad de estar físicamente dentro de dicha región. Por lo general las empresas establecidas en dichas regiones son sociedades dedicadas a los sectores textil y automotriz. Debido a ello este tipo de zonas se caracteriza por contar con grandes empresas y teniendo una nula participación las pequeñas y medianas compañías.

Zona Franca Transitoria. Es el área delimitada del territorio nacional donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter nacional e internacional; ellas revisten importancia para la economía y/o el comercio internacional y gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial.

c. Usuarios de zonas francas

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y el artículo 393-14 del Decreto 2685 de 1999, publicado en el Diario Oficial de Colombia el 30 de diciembre de 1999, los usuarios de zonas francas son:

- Usuario operador.
- Usuario industrial de bienes.
- Usuario industrial de servicios.

- Usuario comercial.

1. Usuario operador

El usuario operador es la persona jurídica autorizada para: dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias zonas francas; así como calificar a los usuarios que se instalen en dichas zonas.²³⁹

1.1. Requisitos del usuario operador

Dentro de los requisitos para ser usuario operador destacan:

- Ser una persona jurídica debidamente constituida, domiciliada en el país y acreditar su representación legal o establecer una sucursal de sociedad extranjera legalizada de acuerdo con las exigencias del Código de Comercio, con el único propósito de desarrollar las actividades propias de los usuarios operadores.
- Postularse o haber sido postulado para ejercer el cargo de usuario operador.
- Tener dentro de su objeto social la dirección, administración, supervisión y desarrollo de actividades en zonas francas.
- Una vez autorizado incluir dentro de la razón social la expresión: “Usuario Operador de Zona Franca”.
- Allegar la hoja de vida del personal directivo y representantes legales.
- Acreditar un patrimonio líquido de dos mil trescientos salarios mínimos mensuales legales vigentes. Este requisito será sustituido por el previsto en el numeral 13 del artículo 393-2 del Decreto 2685 de 1999,²⁴⁰ en el evento en que quien pretenda ser usuario operador solicite la declaratoria de existencia de la zona franca permanente.

La DIAN tendrá en cuenta los siguientes criterios para autorizar al usuario operador:

²³⁹ Véanse los artículos 3 Ley No. 001004 2005, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas> y artículo 393-14 del Decreto 2689 de 1999 publicado en el Diario Oficial de Colombia el 28 de diciembre de 1999, disponible en: https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Dec2685_1999.pdf, consultados el 25 de julio de 2020.

²⁴⁰ El numeral 13 del artículo 393-2 del Decreto 2685 de 1999, menciona: “Requisitos para obtener la declaratoria de existencia de una zona franca permanente. Para obtener la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente, quien pretenda ser Usuario Operador de la misma, deberá acreditar los siguientes requisitos:

...

13. Acreditar un patrimonio líquido de veintitrés mil salarios mínimos mensuales legales vigentes. ...” Véase Artículo 393-2 del Decreto 2689 de 1999, disponible en: https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Dec2685_1999.pdf, consultado el 25 de julio de 2020.

- Conocimiento o experiencia específica de la persona jurídica sobre las actividades que se van a desarrollar en la zona franca.
- Conocimiento y experiencia en comercio exterior y aduanas.
- Capacidad operativa y financiera.

De los requisitos anteriormente listados se desprende que, para ser usuario operador, Colombia ha optado por elegir a empresas que han decidido apostarle al crecimiento y desarrollo del citado país, pues del análisis de los requisitos se observa que se necesita ser una persona jurídica constituida y con domicilio en dicha nación, también señalar dentro de sus funciones la dirección, administración, supervisión y desarrollo de actividades en Zonas Francas. Aunado ello a demostrar un capital al cumplimiento de determinados objetivos, con lo cual Colombia deja claro que solamente podrán ser usuarios operadores las empresas debidamente constituidas y, por tanto, sociedades que no desaparezcan de un día para otro, lo que brinda seguridad a inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

1.2. Funciones del usuario operador

Los principales requisitos para ser usuario operador son:

- Dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar la zona franca.
- Comprar, arrendar, enajenar o disponer a cualquier título los bienes inmuebles con destino a las actividades de la zona franca.
- Calificar a quienes pretendan instalarse en la zona franca como usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales.
- Garantizar y coordinar la prestación de los servicios de vigilancia y mantenimiento de la zona franca, guardería, capacitación, atención médica a trabajadores y transporte de los empleados, y demás servicios que se requieran para el apoyo de la operación de los usuarios y el funcionamiento de la Zona Franca.²⁴¹

De lo anteriormente señalado se observa que las funciones de los usuarios operadores son: vigilar y controlar; además de hacer una clara distinción con otro tipo de usuarios, toda vez que no podrán tener vinculación económica entre sí²⁴² y/o subordinación con las empresas que ejecuten infraestructura y edificaciones necesarias para el desarrollo de la zona franca, lo cual considero, permite una transparencia y participación de más compañías, ya que, al no tener relación alguna con el usuario operador, les admite gozar de plena autonomía en la toma de sus decisiones, siempre apegándose a lo establecido en el Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca.

²⁴¹ Artículo 393-16 del Decreto 2685 de 1999, *op. cit.*

²⁴² Véase el artículo 7 del Decreto 2147 de 2016, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interés/zonas-francas>, consultado el 29 de julio de 2020.

Es importante comentar que los usuarios operadores deberán contratar una empresa debidamente registrada que realice funciones de auditoría externa de inspección del Plan Maestro de la Zona, así como la supervisión de empleos directos y formales o vinculados y el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social; todo ello obliga no sólo a los usuarios operadores, sino a todas las empresas establecidas en la zona franca a generar efectivamente más y mejores empleos otorgando a los trabajadores los derechos de seguridad social. Cabe señalar que dicha auditoría no exime las verificaciones que realice la DIAN en ejercicio de sus facultades de fiscalización.

Así pues, cuando se cancele la autorización al usuario operador derivado del incumplimiento de alguno de los requisitos, o bien derivado de un procedimiento de liquidación de la sociedad, el citado usuario podrá ser reemplazado,²⁴³ para lo cual la DIAN podrá otorgar la autorización correspondiente a un nuevo beneficiario, que deberá ser postulado por los usuarios industriales y comerciales de la zona franca permanente; por el contrario, en caso de no presentarse postulación se dejará sin efectos la declaratoria de zona franca permanente.

En ese orden de ideas, tal como lo señalamos en líneas anteriores, los usuarios operadores deberán ser empresas debidamente constituidas y establecidas en Colombia. Considero enfatizar los citados usuarios son empresas las cuales, han decidido apostarle al desarrollo del país; al tiempo son sociedades las cuales por su naturaleza es imposible que desaparezcan de la noche a la mañana, lo cual otorga seguridad a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

Por otra parte, de la revisión de los requisitos y funciones de los usuarios operadores se desprende que el Estado delega en los mismos funciones de supervisión, vigilancia e, inclusive, la calificación de usuarios industriales de bienes, de servicios y comerciales, con objeto de facilitar las operaciones de la región; así como también los obliga a contar con un responsable de la operación de la zona franca a efecto de tener mayor control del citado territorio lo que indica que el gobierno deposita un alto grado de confianza en este tipo de usuarios.

1.3. Obligaciones del usuario operador

De conformidad con el artículo 74 del Decreto 2147 de 2016, algunas de las obligaciones del usuario operador son:

- Enviar al MINCIT y a la DIAN, dentro de los diez días hábiles siguientes, la calificación de los usuarios y la documentación correspondiente.

²⁴³ *Ibidem*, artículo 393-18.

- Diagnosticar las solicitudes de las personas jurídicas que pretendan instalarse como usuarios y emitir el acto a través del cual se autorice o se niegue la solicitud.
- Incluir dentro de la razón social la expresión "Usuario Operador de Zona Franca", dentro de los seis meses siguientes a la respectiva autorización otorgada por el MINCIT.
- Conservar, ya sea en físico o electrónico por el término de la declaratoria y por cinco años, los documentos que soporten la declaratoria de existencia de zona franca y su respectiva autorización como usuario operador.

2. Usuario industrial de bienes

El usuario industrial de bienes es la persona jurídica instalada en una o varias zonas francas, la cual podrá producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.²⁴⁴ Cabe señalar de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 393-22 del Decreto 2685 de 1999, la persona jurídica la cual solicite la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente Especial será reconocida como único usuario industrial de la misma.

3. Usuario industrial de servicios

El usuario industrial de servicios es la persona jurídica autorizada para desarrollar exclusivamente en una o varias zonas francas, algunas de las siguientes actividades:

- Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación.
- Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos.
- Investigación científica y tecnológica.
- Asistencia médica, odontológica y en general de salud.
- Turismo.
- Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes.
- Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria.
- Auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares.

²⁴⁴ *Ibíd*em, artículo 393-19.

4. Usuario comercial

El usuario comercial es la persona jurídica autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes en una o varias zonas francas.²⁴⁵ Es importante comentar los citados usuarios no podrán ocupar, en su conjunto, un área superior al cinco por ciento (5%) del área total de la respectiva Zona Franca. De conformidad con el párrafo tercero del artículo 393-22 del Decreto 2685 de 1999, dicho usuario no podrá ostentar simultáneamente otra calificación, aunque el desarrollo de su objeto social no está circunscrito al área declarada como zona franca.

d. Procedimiento y trámite para la declaratoria de zona franca

La solicitud de existencia de declaratoria de zona franca deberá ser presentada por el usuario operador, usuario industrial o usuario administrador ante el MINCIT.²⁴⁶ En ese tenor dicha petición deberá ser entregada por el tipo de usuario, dependiendo de la clase de zona franca de que se trate.

De conformidad con el artículo 19 del Decreto 2147 de 2016, se señala que el MINCIT declarará la existencia de zona franca mediante un acto administrativo en el que se motivará la decisión, previa aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca y concepto favorable de viabilidad por parte de la CIZF.

e. Requisitos generales para la declaratoria de zona franca

Algunos de los requisitos generales para la declaratoria de zona franca son:

- Constitución e identificación de la nueva persona jurídica que pretenda la declaratoria de la zona franca, la cual debe estar domiciliada en Colombia y acreditar su representación legal; o establecer una sucursal de sociedad extranjera legalizada de conformidad con el Código de Comercio.
- Informar los nombres e identificación de los representantes legales, miembros de la junta directiva, socios, accionistas y controlantes directos e indirectos. En caso de que los socios sean personas jurídicas se deberá presentar su respectiva composición accionaria.
- El solicitante, los miembros de la junta directiva, los representantes legales socios y accionistas deberán estar inscritos ante el RUT.
- El solicitante, los representantes legales, los socios o accionistas y personal directivo no pueden tener deudas exigibles en materia tributaria, aduanera o cambiaria, deudas por sanciones y demás a favor de la DIAN.²⁴⁷

²⁴⁵ *Ibidem*, artículo 396-21.

²⁴⁶ Artículo 25 del Decreto 2147 de 2016, *op. cit.*

²⁴⁷ Artículo 26 del Decreto 2147 de 2016, *op. cit.*

Una vez más queda constatado que la persona jurídica que solicite la declaratoria de zona franca y, por tanto, haga las veces de usuario operador o usuario industrial deben ser personas jurídicas debidamente constituidas y domiciliadas en Colombia, así como su objeto social deberá contener las funciones a desarrollar dentro de la región.

Llama, la atención que tanto socios, accionistas y representantes legales deben estar no sólo inscritos en el RUT, sino incluso no contar con créditos a favor de la DIAN, ya que antes de otorgar la aprobación no solamente la autoridad realizará un análisis de los estados financieros de la sociedad, sino también del historial hacendario de las personas que integran la misma, lo cual concede certeza a todos los usuarios del citado instrumento, pues al verificar que no tengan créditos a favor de la autoridad tributaria, se otorga certeza en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Asimismo podemos observar que dentro de los requisitos se deberá manifestar el monto de inversión y la cantidad de empleos directos e indirectos los cuales se pretende generar. No olvidemos dichos empleos deben ser otorgados con los derechos de seguridad jurídica, lo cual, por un lado, obliga a los usuarios a cumplir cabalmente con las obligaciones de empleador y, por otro lado, garantiza derechos de seguridad social a los trabajadores; es decir, no sólo se generan más empleos, sino que se trata de empleos de calidad.

f. Declaratoria de zona franca

De conformidad con el artículo 49 del Decreto 2147 del 2016, previo a la radicación de la solicitud por parte del inversionista, se deberá reunir con la Secretaría Técnica de la CIZF con el fin de realizar la verificación formal de la documentación, sin hacer análisis de fondo. Una vez radicada la solicitud el MINCIT solicitará el concepto a la DIAN en relación con el análisis de medición de riesgos y el impacto fiscal de proyecto. Para emitir este concepto la DIAN cuenta con 45 días calendario, los cuales podrán extenderse por 30 días más en caso de requerirse información fuera del territorio aduanero nacional; cuando el concepto es negativo la DIAN lo comunicará directamente al interesado.

Una vez recibido el oficio de la DIAN, el MINCIT solicitará al Departamento Nacional de Planeación un oficio acerca del impacto económico del proyecto de inversión, teniendo éste un mes para dar respuesta a la solicitud del MINCIT; en caso de que el Departamento Nacional de Planeación necesite información adicional podrá solicitarla directamente al interesado marcando copia al MINCIT. Asimismo el MINCIT, cuando lo considere conveniente, podrá también solicitar información a otras instancias a efecto de contar con todos los elementos para la emisión de la declaratoria.

Igualmente, el MINCIT realizará una visita de supervisión y efectuará revisión y verificación de la solicitud de declaratoria de existencia de la zona franca y sus documentos soportes, además de realizar una visita técnica al área de terreno donde se pretende la declaratoria, con el propósito de determinar la continuidad del área y que los predios son aptos para dicha declaratoria de existencia de zona franca, por lo que tendrá dos meses contados a partir de la radicación de la solicitud.²⁴⁸

Una vez verificado el proyecto, la Secretaría Técnica elabora y envía el informe técnico de evaluación a la CIZF. En él se expresa de manera clara si el solicitante cumple o no con los requisitos. Cabe señalar que la CIZF podrá formar un grupo técnico el cual estará integrado por el ministro de Hacienda y Crédito Público, la DIAN, el MINCIT, y será el encargado, previo a la aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General, de revisar el informe técnico de evaluación del proyecto presentado por la Secretaría Técnica de la CIZF.

La CIZF evaluará la solicitud y emitirá oficio sobre la viabilidad de declaratoria de existencia de zona franca y la aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General en caso favorable; el acto administrativo deberá contener entre otros requisitos los siguientes:

- Localización y área del terreno;
- Descripción del proyecto;
- Número y fecha del acta de aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General;
- Indicación de los compromisos de inversión y empleo;
- Requisitos y criterios para la autorización del usuario operador;
- Autorización del usuario operador;
- El término de la declaratoria de la zona franca;
- La declaratoria de existencia de una zona franca no podrá exceder de 30 años, prorrogables hasta por el mismo término;

g. Régimen aduanero de las zonas francas

1. Introducción de mercancías extranjeras a las zonas francas

La introducción de mercancías extranjeras a las zonas francas deberá realizarse únicamente por parte de los usuarios de dichas regiones; asimismo, no será considerada como importación dado que no se estiman introducidas al territorio aduanero colombiano y, por lo tanto, no se encuentran obligadas a pago de arancel alguno ni al pago del IVA, siempre y cuando se cumpla con tener entre otros requisitos los siguientes:

²⁴⁸ *Ibidem*, artículo 49.

El documento de transporte deberá estar consignado directamente a un usuario de zona franca; o bien, podrá ser endosado a alguno de ellos.

- Las mercancías consignadas o endosadas al usuario operador de la zona franca deberán coincidir con su objeto social.²⁴⁹
- Las mercancías deberán ser entregadas al usuario operador de la zona franca en sus instalaciones.²⁵⁰
- La DIAN determinará las condiciones para el traslado de mercancías.
- Las mercancías que se introduzcan a una zona franca transitoria, destinadas a la exhibición de un evento, deberán tener relación directa con la realización del mismo.

2. Introducción de mercancías provenientes del resto del territorio colombiano a las zonas francas

Se considera exportación definitiva la introducción de mercancía proveniente del resto del territorio colombiano a una zona franca,²⁵¹ por lo regular se trata de materias primas, partes, insumos y bienes terminados necesarios para el desarrollo del objeto social del usuario operador o industrial de bienes y de servicios, siempre y cuando dicha mercancía sea recibida por los citados usuarios.

La citada mercancía deberá ingresar a la zona franca a través del formulario de movimiento de mercancías, el cual hará las veces de declaración de exportación. Cabe resaltar que en Colombia las exportaciones no se encuentran gravadas, salvo algunas excepciones como lo son el café y las esmeraldas;²⁵² por lo tanto, la mercancía

²⁴⁹ *Ibídem*, párrafo segundo artículo 100.

²⁵⁰ De conformidad con los artículos 113 y 114 del Decreto 2685 de 1999 y el artículo 102 del Decreto 2147 de 2016, las mercancías deberán ser entregadas por el transportista al depósito habilitado, señalado en los documentos de transporte, en caso de no indicarse deberán ser entregadas en el lugar donde se pretendan almacenar o al usuario operador de la zona franca donde se encuentre el usuario cuyo nombre esté señalado en los documentos de transporte. Una vez descargada la mercancía deberá ser entregada al depósito o al usuario operador de la zona franca en el lapso de dos días hábiles cuando se trate de tráfico aéreo o cinco cuando se trate de tráfico marítimo. Una vez que la mercancía esté en la zona franca, el usuario operador realizará una confronta físico-documental de los artículos; en caso de existir discrepancias el depósito o usuario operador de zona franca elaborará el acta correspondiente, la cual suscrita conjuntamente con el transportista se enviará a las autoridades pertinentes. Véanse artículos 113 y 114 del Decreto 2685 de 1999 y el artículo 102 del Decreto 2147 de 2016, *op. cit.*

²⁵¹ Decreto 2685 de 1999, *op. cit.*, párrafo segundo artículo 265 y Decreto 2147 de 2016, *op. cit.*, párrafo primero del artículo 104.

²⁵² Una de las excepciones es la exportación del café, por la que los productores deben pagar una contribución cafetera al Fondo Nacional del Café seis centavos de dólar por cada libra de café verde exportado, 1,08 para café tostado, 0,48 para café soluble y 0,36 para extracto de café. Otra de las excepciones es en la exportación de esmeraldas, la Federación Nacional de Esmeraldas de Colombia administra el Fondo Nacional de la Esmeralda, el cual recauda un impuesto parafiscal –

proveniente del territorio colombiano que se introduzca a las zonas francas, gozará de los beneficios tributarios otorgados a las exportaciones definitivas,²⁵³ en tanto se cumpla con los requisitos señalados en la normatividad correspondiente.

El ingreso de mercancía a las zonas francas también podrá realizarse con una solicitud de autorización de embarque,²⁵⁴ la cual podrá ser verificada por la DIAN revisando que la misma se encuentre vigente. En caso de conformidad se informará la decisión de practicar inspección aduanera o de autorizar la presentación de la declaración de exportación. A partir de este momento, empezará a contarse el término para la práctica de la inspección aduanera; una vez autorizado lo anterior el declarante podrá presentar y firmar la Declaración de Exportación Definitiva y concluir el régimen de exportación.

Es importante señalar que también podrá ser introducida mercancía a una zona franca para someterse a un proceso de perfeccionamiento; sin embargo, no tendrán derecho a los mismos beneficios concedidos a las exportaciones definitivas. Un aspecto que no se considera exportación lo constituye la introducción a zona franca proveniente del resto del territorio aduanero nacional de materiales de construcción, combustibles, alimentos, bebidas y elementos de aseo –para su consumo o utilización dentro de la zona– necesarios para el normal desarrollo de las actividades de los usuarios y que no constituyan parte de su objeto social.

3. Extracción de mercancías de zonas francas al resto del mundo

Se considera exportación y, por lo tanto, gozará de beneficios tributarios y aduaneros otorgados a dicho régimen, la venta y salida a mercados externos de los

fundamentado en Ley 488 de 1998– de 1% de todas las exportaciones de esa piedra. Véase “¿Qué es la contribución cafetera?”, Fondo Nacional del Café, disponible en: <https://federaciondecafeteros.org/wp/fonc/> consultado el 13 de agosto de 2020. Véase “Quiénes somos”, Federación Nacional de Esmeraldas de Colombia, disponible en: <http://www.fedesmeraldas.org/que-hacemos/>, consultado el 13 de agosto de 2020.

²⁵³ Los beneficios tributarios otorgados a las exportaciones en Colombia son: exención en tributos aduaneros; en materia de ISR, descuento de impuesto pagado en el exterior con la intención de evitar la doble tributación también, se otorga la exención del impuesto a las ventas (IVA) por consumo en el extranjero. Véase Decreto 2685 de 1999, *op. cit.*

²⁵⁴ De conformidad con el artículo 272 del Decreto 2685 de 1999, los usuarios altamente exportadores podrán presentar solicitud de Autorización de Embarque Global para efectuar cargas parciales. En todo caso, los mismos deberán consolidarse durante los 10 primeros días del mes siguiente al cual se efectúen, mediante la presentación de la Declaración de Exportación correspondiente. El citado ordenamiento señala, en los artículos 35, 36 y 37, que los usuarios altamente exportadores son aquellas personas jurídicas reconocidas por la DIAN siempre y cuando cumplan con: i) la realización de exportaciones durante los 12 meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud por un valor *FOB* igual o superior a dos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (2.000.000,00 dólares), y ii) que el valor exportado represente por lo menos el 60% del valor de sus ventas totales en el mismo periodo. Véase Decreto 2685 de 1999, *op. cit.*

bienes producidos, transformados, elaborados o almacenados, por los usuarios industriales y comerciales; sin embargo, para dicha operación se requiere el formulario de movimiento de mercancías y el certificado de integración.²⁵⁵ Deberá solicitarse el régimen de tránsito aduanero²⁵⁶ cuando la salida de los bienes de las zonas francas, con destino al exterior, se produzca por una aduana diferente a aquella que tenga jurisdicción sobre la respectiva zona.

Asimismo, para la exportación de piedras preciosas-joyas, oro, esmeraldas y derivados de las citadas piedras –de conformidad con el artículo 1 de la Resolución 58 de 2016 publicada por la DIAN el 1 de agosto de 2016–²⁵⁷ se deberá realizar mediante una solicitud de autorización de embarque²⁵⁸ ante la administración aduanera con jurisdicción en el lugar donde se encuentren las mercancías. Lo anterior con objeto de que la DIAN controle y vigile el cumplimiento de obligaciones tributarias y aduaneras; además de inspeccionar la exportación e importación de dichos artículos provenientes de la minería ilegal.

Para las citadas mercaderías, nacionales o nacionalizadas, que hayan sido transformadas, reparadas o elaboradas dentro de la zona franca con destino al resto del mundo, se expedirá el certificado de integración y se diligenciará el formulario denominado movimiento de mercancías expedido por el usuario operador o administrador.

²⁵⁵ El usuario operador de la zona franca será el encargado de aprobar el certificado de integración, el cual deberá contener: las mercancías nacionales, extranjeras o de libre circulación utilizadas en la fabricación del bien final o de la prestación del servicio, haciendo una relación expresa de las mercancías que califiquen como originarias a efecto de evaluar si aplica trato preferencial; así como los demás componentes nacionales –por ejemplo materias primas e insumos, mano de obra, costos indirectos– incorporados al producto y margen de utilidad que den como resultado el 100% del valor del bien final. Este certificado constituirá el documento soporte de la declaración aduanera de importación del producto importado. Véase Decreto 2147 de 2016, *op. cit.*, artículos 112 y 113.

²⁵⁶ De conformidad con el artículo 392 del Decreto 390 de 2016, el régimen de tránsito aduanero es aquel que permite el tránsito ferroviario o terrestre bajo control aduanero desde una aduana de partida hasta una de destino situadas ambas, en territorio colombiano. Véase Decreto 390 de 2016, *op cit.*

²⁵⁷ Véase el artículo 1 de la Resolución 58 de 2016.

²⁵⁸ De conformidad con los artículos 333 y 334 del Decreto 390 de 2016, la solicitud de autorización de embarque deberá presentarse a través de servicios informáticos electrónicos, en la cual se deberá indicar la administración aduanera con jurisdicción en el lugar donde se encuentre la mercancía y cumplir con el llenado de requisitos para su aceptación. Asimismo, los documentos que soportarán la citada solicitud son: i) documento que acredite la operación que dio lugar a la exportación, ii) vistos buenos o autorizaciones, cuando a ello hubiere lugar, iii) mandato aduanero cuando la declaración aduanera se presente a través de una agencia de aduanas, iv) constancia de pago de retenciones, regalías, cuotas de fomento, tasas o cualquier impuesto exigible, cuando a ello hubiere lugar y v) cualquier otro documento exigido por norma especial.

4. Extracción de mercancías de zonas francas al territorio colombiano

Se considera importación a la extracción de mercancía de una zona franca al resto del territorio colombiano y, por tanto, deberá cumplir con los requisitos exigidos por la normatividad de la materia.

Cuando la salida de productos finales al territorio aduanero colombiano corresponda a bienes elaborados en un 100% con materias primas o insumos nacionales o en libre circulación, serán obligatorias la elaboración y autorización tanto del formulario de movimiento de mercancías como el certificado de integración. Cuando haya lugar a la liquidación y pago de impuestos a la importación, deberá presentarse además la correspondiente Declaración Especial de Importación.²⁵⁹

Debido a que todas las mercancías importadas de zonas francas a territorio colombiano deben pagar los derechos de importación a que haya lugar, se evalúa el estado que presenten al momento de su valoración.

En cuanto a la salida temporal de mercancías de la zona franca, ésta se podrá autorizar siempre y cuando se trate de: i) materias primas, insumos y bienes intermedios para realizar pruebas técnicas en el desarrollo de actividades o parte del proceso industrial de bienes o servicios o bienes terminados para realizar pruebas técnicas; ii) bienes de capital, equipos, herramientas, partes y sus repuestos, y demás mercancías que lo requieran, para su reparación, revisión, mantenimiento, pruebas técnicas, análisis y procesos de certificación;²⁶⁰ el plazo de temporalidad será de tres meses prorrogable una sola vez por un periodo igual.

h. Beneficios de las zonas francas

Las zonas francas colombianas se caracterizan por ofrecer importantes beneficios a sus usuarios, como lo son: incentivos en materia aduanera, tributaria y logística. Como ya se mencionó anteriormente, para enero de 2023, Colombia cuenta con 112 zonas francas que le representan ingresos significativos, toda vez que las exportaciones provenientes de dichos territorios registraron un incremento de 1.6%, al

²⁵⁹ Por declaración especial de importación debemos entender, de conformidad con el artículo 1 de la Resolución 000007 de 2020 publicada por la DIAN el 31 de enero de 2020, aquel documento que soporta las operaciones de importación al territorio colombiano provenientes de zona franca permanente y permanente especial, de productos terminados producidos, transformados o elaborados, por usuarios industriales de bienes o usuarios industriales de bienes y servicios, sólo a partir de componente nacional exportado de manera definitiva o introducidos de manera definitiva, y/o con materia prima importada. Es importante comentar que los certificados de integración, los formularios de movimiento de mercancías elaborados por el usuario industrial y el formulario contenido en la citada Resolución, forman parte de la Declaración Especial de Importación.

²⁶⁰ Artículo 116 del Decreto 2147 de 2016, *op. cit.*

pasar de 203.000,000 millones de dólares FOB en junio 2019 a 206.000,000 millones de dólares FOB en el mismo mes de 2020.²⁶¹

Los principales beneficios aduaneros, tributarios y logísticos de las zonas francas colombianas son:

Beneficios aduaneros	Beneficios tributarios	Beneficios logísticos
La mercancía no se considera introducida al territorio colombiano, por tanto, no le es aplicable la normatividad correspondiente.	Gozan de una tarifa preferencial de ISR del 20% aplicable a los usuarios: operador, industrial de bienes e industrial de servicios; con excepción de los usuarios comerciales a quienes aplica la tarifa general de la citada contribución. ²⁶²	Posibilidad de exportar a terceros países desde la zona franca.
No se causan ni pagan tributos aduaneros.	Exención de IVA para las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero colombiano a usuarios industriales de bienes o de servicios de zona franca o entre éstos.	Ubicación privilegiada de cada una de las zonas francas.
Posibilidad de aplicar preferencia arancelaria cumpliendo con los requisitos.	El 100% de los salarios pagados a los trabajadores son deducibles; siempre y cuando el empleador se encuentre al corriente por concepto del pago de las aportaciones parafiscales. ²⁶³	Acceso a las citadas regiones a través de diversas vías de comunicación.
	Las sociedades colombianas que tengan como una de sus actividades principales la tenencia de valores, la inversión o <i>holding</i> de acciones o participaciones en sociedades o entidades colombianas y/o del exterior, y/o la administración de dichas inversiones. Los dividendos distribuidos por entidades no	Libre acceso a importantes centros de distribución y logística de Colombia.

²⁶¹ “Zonas Francas”, Sistema Estadístico Nacional, disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/zonas-francas>, consultado el 19 de agosto de 2020.

²⁶² Véase artículo 101 del Decreto 1819 de 2016 publicado en el Diario Oficial de Colombia el 19 de diciembre de 2016 disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016_pr002.html#101, consultado el 19 de agosto de 2020.

²⁶³ Véase artículo 108 del Estatuto Tributario, disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr006.html#158, consultado el 19 de agosto de 2020.

	residentes en el país a la <i>holding</i> están exentos del impuesto sobre la renta. ²⁶⁴	
	Posibilidad de tomar como descuento el ISR pagado en otros países.	
	Los usuarios dedicados a ciencia y tecnología deducen el 175% del valor de la inversión que se realice en investigación, desarrollo e innovación, siempre y cuando no exceda el 40% de la renta líquida.	
	Es deducible el 100% de los impuestos de industria y comercio, avisos y predial, que efectivamente se hayan pagado durante el año o periodo gravable siempre y cuando tengan relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente.	
	Para efectos del impuesto sobre las ventas, conservarán la calidad de bienes y servicios exentos con derecho a devolución bimestral. ²⁶⁵	

Fuente: Elaboración propia con información del Estatuto Aduanero, Estatuto Tributario, Ley 1004 de 2005, Decreto 2147 de 2016 y Decreto 272 de 2018 publicados en el Diario Oficial de Colombia los días: 2 de julio de 2019, 30 de marzo de 1989, 30 de diciembre de 2005, 23 de diciembre de 2016 y 13 de febrero de 2018, respectivamente.

De lo anterior podemos ultimar que Colombia ha reglamentado de manera exhaustiva las zonas francas, aunque también les ha otorgado importantes incentivos en materia aduanera, tributaria y logística, a efecto de atraer inversión tanto nacional como extranjera. Asimismo, considero que el hecho de contar con una amplia reglamentación permite a las autoridades tener mayor control de las regiones, de los usuarios, de las actividades que se realizan y de lo más importante: de la mercancía que se introduce y extrae de dichas zonas, lo cual otorga no sólo seguridad a las

²⁶⁴ Véase artículo 124 del Estatuto Tributario, disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr006.html#158, consultado el 19 de agosto de 2020.

²⁶⁵ Véase artículo 481 del Estatuto Tributario, disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr006.html#158, consultado el 19 de agosto de 2020.

autoridades colombianas, sino también a los usuarios de dicho instrumento, ya que les concede confianza para realizar múltiples actividades.

Es importante mencionar nuevamente que Colombia es el país que tiene más zonas francas en América; cuenta con 112 funcionando a lo largo de su territorio, las cuales, de conformidad con la Revista AZFA, han generado 227,774 empleos con una inversión acumulada de 18,866 millones de dólares; sólo a modo de comparación diremos que en septiembre de 2019 las zonas francas generaron 220 000 empleos,²⁶⁶ promoviendo nuevos puestos de trabajo, los cuales han aportado desarrollo económico a las regiones en las que se encuentran dichas zonas. Es relevante el principal sector que ha utilizado esta herramienta sea el industrial con 53%, seguido por el de servicios con 34%.²⁶⁷

Con base en lo señalado se observa que los múltiples decretos, resoluciones y estatutos han reglamentado de manera exhaustiva las actividades que pueden realizar los distintos tipos de usuarios: industrial de bienes, industrial de servicios y comercial; además gozan de diversos incentivos en materia aduanera, tributaria y logística e, inclusive, pueden realizar diversas actividades como servicios de salud, agroindustriales e investigación, y desarrollo tecnológico; aunado a la privilegiada ubicación geográfica con la que estas figuras cuentan, lo cual les permite disminuir tiempos y costos.

Considero que los requisitos para calificar como usuario operador se reservan para empresas que tienen planeado quedarse en Colombia por un largo periodo; es decir, le están apostando al crecimiento del país, por lo que se arriesga por empresas sólidas cuya desaparición en el corto plazo sea imposible y que estén interesadas en invertir y, sobre todo, gozar de los frutos de dichas inversiones por períodos largos (20 o 30 años por lo menos).

De ahí que en Colombia, los usuarios operadores realicen funciones de control, vigilancia e inclusive supervisión de la operación de los usuarios industrial de bienes, industrial de servicios y comercial, lo cual significa que aquellos hacen las veces de autoridades y, por tanto, la DIAN y el MINCIT depositan cierto grado de confianza en los mismos, pues aun y cuando el usuario operador está obligado a reportarles a dichas

²⁶⁶ Véase “Inicio”, Zona Franca Internacional de Pereira, disponible en: <https://zonafrancadepereira.com/2020/01/16/7-razones-por-la-cuales-el-regimen-de-zonas-francas-contribuyealdesarrollodecolombia/>, consultado el 7 de noviembre de 2020.

²⁶⁷ MORENO, María Camila, Asociación de Zonas Francas de las Américas, Estadísticas, Zonas Francas de América Latina y el Caribe, Colombia, edición 2, septiembre de 2016, p. 7, disponible en: www.asociacionzonasfrancas.org, consultado el 7 de noviembre de 2020.

autoridades cualquier anomalía, ellos son el primer filtro que detecta cualquier irregularidad. Sin duda la reglamentación exhaustiva ha permitido a las autoridades colombianas delegar sus funciones en los usuarios operadores, lo cual ha generado un canal de amplia comunicación entre autoridades y usuarios operadores permitiendo tener una línea directa no sólo para expresar inconformidades sino también para recibir más y mejores apoyos.



De lo anteriormente vertido podemos observar, tal como lo hemos mencionado a lo largo de la presente investigación que las figuras de ZEE y zonas francas son figuras de antaño que diversas naciones han utilizado para variados fines. En ese tenor, los dos países analizados en el presente capítulo (República Popular China y Colombia) han empleado la citada figura para: i) atraer inversión extranjera, ii) generar más y mejores empleos, y iii) fomentar el comercio exterior.

Para ilustrar lo anterior se presenta el siguiente cuadro que expone las características de las ZEE y las zonas francas en los dos países anteriormente mencionados:

País	Beneficios tributarios	Beneficios aduaneros	Beneficios logísticos	Beneficios financieros	Años de desarrollo
	X	X	X	X	42
	X	X	X	X	62

Fuente: Elaboración propia con información de: <http://english.sz.gov.cn/> y <http://andizonasfrancas.com/mapa-de-zf/>

Con base en el cuadro se observa que el país que cuenta con más años de experiencia en zonas francas es Colombia, pues desde 1958 se creó la figura al instalar la zona franca de Barranquilla y en 1993 se empezaron a dar importantes reformas al marco jurídico del citado país para fortalecer la figura. Ahora bien, esa nación ha contextualizado la herramienta acorde a sus necesidades, lo cual ha traído como

consecuencia importantes cambios en su marco jurídico, como lo es la creación y modificación de diversas leyes y de sus instituciones jurídicas.

La zona franca de Bogotá en 2019 fue reconocida por la revista *FDI Intelligence*, Centro de Excelencia de la Inversión Extranjera Directa de *Financial Times*, como la mejor zona franca de América y la 4a a nivel mundial. Lo anterior gracias a los procesos de capacitación y consultoría otorgados no sólo a las empresas establecidas en dicha zona, sino también a las compañías constituidas en otras zonas francas de Colombia.²⁶⁸ Esto se debe a que dichos procesos de capacitación y consultoría han logrado desarrollar y fortalecer la competitividad de las empresas a través de programas como: automatización de procesos y transformación digital de las zona franca, lo que la ha llevado a tener presencia en algunas empresas multinacionales.

Entre otros aspectos a considerar de Colombia, está el desarrollo de importantes vías de comunicación, como en el caso de la zona franca de Barranquilla que cuenta con conectividad terrestre, aérea, marítima y fluvial, para acceder a los mercados nacionales e internacionales.²⁶⁹ Además tiene una infraestructura portuaria conformada por más de 20 concesiones de este tipo que permite el transporte de toda clase de carga hacia el resto de Colombia y del mundo.

Otro punto es la exhaustiva reglamentación de Colombia en materia de zonas francas, lo cual considero le ha permitido no solo atraer sino retener inversión, tanto nacional como extranjera; además de mantener controladas las zonas francas, las actividades realizadas en las mismas, así como la entrada y salida de mercancías a dichas regiones; lo cual es evidencia de que el país ha puesto especial interés en los compromisos pactados por las empresas para generar no sólo más empleos, sino también ofrezcan prestaciones de seguridad social.

En lo que respecta a China, el país tiene 42 años de experiencia en ZEE. Antes de la instalación de la primera, el gigante asiático realizó importantes creaciones y modificaciones a su marco jurídico, con objeto de fortalecer el desarrollo económico y social de determinadas zonas; además de fomentar la inversión extranjera y apoyar el comercio exterior. A lo largo de este tiempo, China ha otorgado importantes incentivos a los usuarios de las ZEE, lo cual le ha permitido captar considerable inversión extranjera

²⁶⁸ “Servicios empresas”, Zona Franca Bogotá, 28 de octubre de 2019, disponible en: <https://zonafrancabogota.com/zona-franca-de-bogotaesnombradala-mejor-zona-franca-de-america/>, consultado el 14 de septiembre de 2020.

²⁶⁹ Véase “Home”, Zona Franca de Barranquilla, disponible en: <https://zonafrancabarranquilla.com/mensaje-del-presidente/>, consultado el 17 de septiembre de 2020.

y con ello atraer importantes empresas como Huawei, ZTE y BYD, establecidas en la ZEE de Shenzhen.

Además, si bien es cierto que ambas naciones han sabido explotar sus extraordinarias ubicaciones geográficas, también lo es que han creado importantes políticas públicas para hacer aún más atractivas sus regiones; algunas de éstas tienen que ver con incentivos en materia tributaria, aduanera y financiera, a través de los cuales se han otorgado créditos a las empresas establecidas en dichas zonas, a efecto de fomentar su crecimiento.

Otro de los puntos a considerar es la gran difusión que los dos países han otorgado a sus instrumentos, no sólo con incentivos tributarios y aduaneros, sino también creando un ambiente propicio de inversión; es decir, asegurando a los empresarios tanto nacionales como extranjeros que pueden invertir en sus respectivas naciones sin correr riesgos en sus territorios y estableciendo las reglas claras desde el principio, a fin de que se respeten los acuerdos pactados entre región y empresa.

Un aspecto importante en ambos países es la evolución que sus herramientas han tenido a lo largo de los años, lo cual les ha permitido desarrollar tecnología; prueba de ello es la cooperación entre Shenzhen y Hong Kong para el desarrollo de alta tecnología que apoyará la investigación en microelectrónica, inteligencia artificial, biomedicina y nuevos materiales, posicionando tales tecnologías como industrias pilares de la zona.²⁷⁰

Sin duda son diversos los factores que tienen en común las zonas francas colombianas con las ZEE del gigante asiático. Ambos países le han apostado a dichas figuras desde la creación y modificación de su marco jurídico hasta la invención, desarrollo y fortalecimiento de políticas públicas tendientes a ser más atractivas dichas herramientas. Un factor el cual considero primordial es el hecho de que ambos Estados han permitido la entrada de capital extranjero, a efecto de fomentar el progreso no sólo de dichas herramientas, sino también el crecimiento económico y social de las regiones.

²⁷⁰ Véase “Shenzhen y Hong Kong diseñan una zona de cooperación y desarrollo de alta tecnología para 2035”, *China*, Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior, disponible en: https://www.google.com.mx/search?ei=9LRjX_tOkJiwBb-3tYAO&q=desarrollo+de+tecnolog%C3%Ada+en+shenzhen, consultado el 17 de septiembre de 2020.

CAPÍTULO IV

IMPLEMENTACIÓN DE LOS TERRITORIOS ADUANEROS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Como se ha señalado en capítulos anteriores, diversos países han utilizado la figura de territorios aduaneros para el desarrollo económico y social a fin de atraer inversión extranjera, generar más y mejores empleos e, incluso, apoyar el comercio exterior. Cada uno de éstos se han contextualizado con el propósito de satisfacer las necesidades de cada nación.

Sin embargo, esta herramienta también ha sido objeto de numerosas críticas ya que, al otorgar regímenes fiscales especiales, coloca a las empresas ahí instaladas en situación de clara ventaja frente a los negocios localizados fuera de esas zonas. Por ello los países deben tener un estricto control, tanto de los usuarios como de las operaciones que ahí se realizan, pues la más mínima desobediencia pondría en tela de juicio no sólo la organización de la zona, sino también el control del Estado sobre las mismas.

Derivado de lo anterior los países deben ser claros y concretos en las herramientas que instalan en sus territorios; así como en las reglas que regirán la operación de los usuarios, esto es un buen marco jurídico y una correcta aplicación del mismo, lo cual les permitirá tener un estricto control sobre dichos instrumentos y, por tanto, rigurosa fiscalización en los mismos.

Dado lo anterior se aborda en este capítulo el tema del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT); se trata de un organismo público descentralizado cuyos principales objetivos son: fomentar el crecimiento económico y el empleo en la zona Sureste de México, para lo cual el Gobierno Federal pretende crear diversos órganos y unidades que impulsen el desarrollo del comercio exterior de la citada zona a través de la creación de Polos de Desarrollo para el Bienestar (en adelante PDB), en los cuales se otorgarán incentivos para atraer inversión extranjera y nacional; asimismo, mediante la firma de convenios con diversas universidades se intenta brindar desarrollo económico y una mejora en la calidad de vida de las personas de dicha región; además se protegerá a las micro, pequeñas, medianas, grandes empresas y a actores del sector en las diversas cadenas productivas, con el único objetivo de lograr un verdadero desarrollo económico y social de la región Sureste .

De igual manera, también se analizan los Decretos de la Región Fronteriza Sur y de la Zona Libre de Chetumal, junto con los Decretos de Declaratoria de las ZEE de Coatzacoalcos y Salina Cruz; todo esto considerando los estímulos fiscales y

aduaneros otorgados en cada uno de ellos y las condicionantes establecidas a los usuarios. Por último, se estudia la sustitución de las ZEE de Coatzacoalcos-Salina Cruz por los proyectos del actual Gobierno Federal.

A. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

Tal como ha quedado señalado en capítulos anteriores, una vez más se pretende realizar el proyecto para el desarrollo del Istmo de Tehuantepec. Para ello la actual administración 2018-2024 ha realizado diversas acciones a efecto de poner en marcha el citado proyecto. Basta recordar lo siguiente: una vez que el actual Presidente de México (AMLO) ganó las elecciones de 2018, envió una carta al mandatario Donald Trump²⁷¹ en la cual menciona que uno de los propósitos de la creación del CIIT es frenar el fenómeno migratorio a través de la creación de más y mejores empleos; por lo cual se constituye en uno de los proyectos fundamentales.

El 14 de junio de 2019 se publicó en el DOF el Decreto por el cual:

... se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado CIIT, cuyo objeto es instrumentar una plataforma logística que integre la prestación de servicios de administración portuaria que realizan los puertos de Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave y de Salina Cruz, Oaxaca, y su interconexión mediante transporte ferroviario.²⁷²

En el transitorio tercero del citado Decreto se menciona: “la Junta de Gobierno emitirá el Estatuto Orgánico, en un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de su instalación”.²⁷³ En consecuencia, el 2 de marzo de 2020 fue publicado en el DOF el Estatuto Orgánico del CIIT. De dicho documento se desprende el artículo 4, donde se mencionan los órganos y unidades con los cuales se formará la citada dependencia para la realización de su proyecto: instancias de administración y unidades administrativas que estarán integradas por sus titulares, coordinaciones generales, direcciones, subdirecciones, jefaturas de departamento, enlaces y el personal requerido.²⁷⁴

²⁷¹ Véase “Carta de AMLO al presidente de los Estados Unidos Donald Trump”, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/07/Carta-firmada.pdf>, consultada el 8 de febrero de 2021.

²⁷² Véase artículo primero del Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado CIIT, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=06&day=14, consultado el 9 de febrero de 2021.

²⁷³ *Ídem*.

²⁷⁴ Véase artículo 4 del Estatuto Orgánico del CIIT, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 10 de febrero de 2021.

En la presente investigación únicamente referiremos los órganos y unidades que tienen ver con el desarrollo del comercio exterior en la región del Istmo de Tehuantepec; por tanto, es de sumo interés conocer primero las herramientas a implementar en la citada región para el crecimiento de la actividad aduanera y, posteriormente, las instancias administrativas encargadas de ello.

En ese contexto, el artículo 2 fracciones III y IV señalan:

Artículo 2. Para efectos de este Estatuto Orgánico, se entenderá por:

...

III. Plataforma Logística: La integrada por la prestación de servicios de administración portuaria que realizan las entidades competentes en los Puertos de Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave y de Salina Cruz, Oaxaca, y su interconexión mediante transporte ferroviario, y

IV. Polos de Desarrollo para el Bienestar: Polígonos al interior del Istmo de Tehuantepec que contarán con incentivos para atraer la inversión que detone el desarrollo económico y social de la región, con base en las vocaciones productivas con mayor potencial [**énfasis añadido**].²⁷⁵

Del numeral anterior se desprende cómo el citado organismo tendrá una plataforma logística cuyo propósito será la prestación de servicios de API de los puertos de Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave y de Salina Cruz, Oaxaca, y su interconexión mediante transporte ferroviario; ello proveerá al CIIT con una infraestructura logística que redundará en beneficios en tiempo y costo para los usuarios. Es importante resaltar que el artículo 23, fracción XIII, del citado Decreto señala la creación de un Portal Único de Trámites, el cual permitirá centrarlos en un solo lugar reduciendo costos y tiempos a los usuarios.²⁷⁶ Considero que ese Portal debe estar interconectado con la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (en adelante VUCEM),²⁷⁷ así como con el portal del SAT, a efecto de agilizar y facilitar los trámites.

Sobre este tema es pertinente recordar que uno de los países en el Continente Americano con mayor éxito respecto a las zonas libres es Panamá, el cual ha implementado diversas herramientas para brindar a los usuarios reducción de tiempos y costos, así como automatización de procesos; prueba de ello es que desde

²⁷⁵ Véase artículo 2 del Estatuto Orgánico del CIIT, disponible en: [https:// www.dof.gob.mx/](https://www.dof.gob.mx/), consultado el 12 de febrero de 2021.

²⁷⁶ Véase artículo 23 fracción XIII del Estatuto Orgánico del CIIT, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 12 de febrero de 2021.

²⁷⁷ La Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana fue emitida el 6 de enero de 2011 y publicada en el DOF el 14 de enero de 2011; asimismo se realizaron pruebas internas del 23 al 29 de noviembre de 2011; los trámites de la AGA y SE estuvieron disponibles para que los funcionarios de dichas instituciones pudieran revisar las gestiones implementadas.

septiembre de 2017 cuenta con una Ventanilla Única Marítima de Panamá (en adelante VUMPA),²⁷⁸ la cual ha ayudado a mejorar los tiempos de transbordo, de salida y de tránsito; de igual forma ha fomentado la reducción en el uso del papel e impulsando los trámites electrónicos permitiendo a las autoridades llevar un control automatizado de las operaciones realizadas en el Canal.

Ahora bien, el numeral mencionado también hace alusión a la utilización de PDB, los cuales se refieren a polígonos al interior del Istmo –parques industriales– con incentivos para atraer inversión a fin de impulsar el desarrollo económico y social de la región. Llama la atención que el citado numeral haga referencia a las vocaciones productivas con mayor potencial; sin embargo, hasta enero de 2023 no se ha especificado de forma oficial cuáles serán tales actividades.

Sobre este punto considero importante que el Gobierno Federal retome las vocaciones asignadas en los Decretos de Declaratoria de las ZEE de Salina Cruz y Coatzacoalcos, toda vez que el objetivo de dichas actividades se realizó con base en la actividad productiva de la región y la política industrial sustentable que se enfocó en impulsar el crecimiento económico y social de esas zonas.

De manera ilustrativa se mencionan las vocaciones contenidas en los Decretos de Declaratoria de Coatzacoalcos y Salina Cruz.²⁷⁹

No.	ZEE	DOF Declaratoria	VOCACIÓN
1	Coatzacoalcos (Veracruz)	29/09/2017	Química Petroquímica Derivados Agroindustria Papel y pulpa Aluminio Muebles Metal/mecánica Plásticos
2	Salina Cruz (Oaxaca)	19/12/2017	Agroindustria Eléctrica/electrónica Maquinaria y equipo

²⁷⁸ Véase “Noticias”, Canal de Panamá, disponible en: <https://micanaldepanama.com/amp-y-canal-de-panama-suscriben-actualizan-convenio-de-ventanilla-unica-maritima/>, consultado el 10 de febrero de 2021.

²⁷⁹ A efecto de robustecer lo anterior, tal y como quedó señalado en el capítulo anterior, estimo importante comentar que naciones como Panamá y China –las cuales han tenido un éxito indiscutible en este tema– también han optado por asignar especializaciones a cada una de sus zonas libres o ZEE; lo cual les ha permitido impulsar y mantener el desarrollo de ciertos sectores y convertirse en verdaderos casos de éxito.

			Metal/mecánica
--	--	--	----------------

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

En ese orden de ideas considero importante que el Gobierno Federal cuente con toda la infraestructura que le permita el establecimiento y, sobre todo, el éxito del CIIT, incluyendo la administrativa, pues en la medida en que cuente con normatividad, instituciones y personal capacitado podrá otorgar a los usuarios certeza, seguridad jurídica e instituciones “libres de corrupción”; además de proporcionar a los servidores públicos las herramientas necesarias para ayudar a los administrados en diversas circunstancias.

B. Facultades del organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

De conformidad con el citado Decreto, la institución encargada del CIIT es un organismo público descentralizado,²⁸⁰ el cual tendrá plenas facultades para revisar mediante la inversión pública y privada la construcción de la infraestructura física, social y productiva necesaria para fortalecer la citada zona; realizará, también, todo tipo de actos jurídicos para la modernización de la infraestructura física y la capacidad productiva del Istmo de Tehuantepec, y establecerá una plataforma logística multimodal. Resulta relevante que dentro de las atribuciones de la citada institución esté impulsar la participación de los habitantes de la región en dicho proyecto.

La dirección y administración de la entidad en cuestión estará a cargo de una Junta de Gobierno y un Director General. La primera estará integrada por representantes de diversas Secretarías de Estado y dependencias, entre ellas la SHCP y el titular de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.²⁸¹ Al respecto el artículo 9 señala las facultades de la Junta de Gobierno, entre ellas: aprobación de la participación del CIIT en el capital social de cualquier tipo de asociaciones o sociedades, así como la aprobación de las condiciones generales de trabajo del citado organismo.

²⁸⁰ Es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la administración pública para desarrollar actividades de competencia estatal o que son de interés general, en un momento dado; esto a través de organismos creados especialmente para ellos, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Décimo cuarta edición, Porrúa, México, 1999, p. 495.

²⁸¹ Véase artículo 6 del Decreto por el cual se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado CIIT, *op. cit.*, consultado el 7 de febrero de 2021.

En ese tenor, tal y como quedó mencionado en párrafos anteriores en la presente investigación, únicamente nos referiremos a las dependencias del CIIT con injerencia en materia aduanera-fiscal; por tanto, dentro de las citadas coordinaciones y direcciones que tendrán competencia en el establecimiento, análisis, coordinación de estrategias para el funcionamiento de PDB, se encuentran:

- Coordinación General de Planeación y Diseño de Estrategias para el Desarrollo, dependiente de la Unidad de Desarrollo Regional y Bienestar Social.
- Dirección Ejecutiva de Diseño de Estrategias para el Desarrollo y Articulación de Políticas Públicas, dependiente de la Coordinación General para el Desarrollo del Sector Agroalimentario y Agroindustria.
- Dirección Ejecutiva de Cadenas Productivas Agroindustriales, dependiente de la Coordinación General para el Desarrollo del Sector Agroalimentario y Agroindustrial.
- Coordinación General para el Desarrollo y Estrategia del Sector Productivo Industrial y el Bienestar, dependiente de la Unidad de Desarrollo Regional y Bienestar Social.
- Dirección Ejecutiva de Fomento a Programas de Apoyo y Desarrollo de Sectores Productivos, dependiente de la Unidad de Desarrollo Regional y Bienestar Social.
- Dirección Ejecutiva de Incentivos y Mecanismos de Facilitación, dependiente de la Coordinación General para el Desarrollo y Estrategia del Sector Productivo Industrial y el Bienestar.
- Coordinación General de Estrategia de Financiamiento para el Desarrollo, Investigación, Tecnología e Innovación, dependiente de la Dirección Ejecutiva de Incentivos y Mecanismos de Facilitación.
- Dirección Ejecutiva de Financiamiento para el Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, dependiente de la Unidad de Desarrollo Regional y Bienestar Social.²⁸²

Las atribuciones que cada una de las direcciones y coordinaciones listadas tienen en materia de PDB son las siguientes:

No.	Fundamento	Dependencia	Facultades
1	Art. 19 F. I, II, III y VI	Coordinación General de Planeación y Diseño de Estrategias para el Desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> -Definir el establecimiento de PDB. -Dirigir el desarrollo de infraestructura en los mismos. -Determinar perfiles de industrias y empresas a instalarse. -Definir las estrategias de adquisición de bienes muebles e inmuebles.

²⁸² *Ídem*, consultado el 9 de febrero de 2021.

			-Planear el establecimiento de nuevas industrias con base en los sectores económicos de mayor potencial.
2	Art. 20 F. I, II y IV	Dirección Ejecutiva de Diseño de Estrategias para el Desarrollo y Articulación de Política Pública.	<p>-Diseñar protocolos de consulta específicos en colaboración con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.</p> <p>-Analizar información estadística regional para proponer metodologías que faciliten la identificación de los perfiles de las industrias y empresas a instalarse en los PDB.</p> <p>-Analizar mecanismos que permitan incrementar la producción de materias primas, bienes y servicios, mediante capacitación y certificación de competencias.</p>
3	Art. 22 F. II y III	Dirección Ejecutiva de Cadenas Productivas Agroindustriales.	<p>-Proponer y apoyar ejecución de acciones encaminadas a la colaboración e integración funcional de los productores, de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas y actores del sector en las cadenas productivas agroindustriales.</p> <p>-Contribuir a la detección de vocaciones productivas agroindustriales existentes y potenciales de la región y su integración en cadenas productivas adecuadas para su desarrollo competitivo, incluyente y sustentable.</p>
4	Art. 23 F. III, IV, V, VI, VII y VIII	Coordinación General para el Desarrollo y Estrategia del Sector Productivo Industrial y el Bienestar.	<p>-Determinar y coordinar la realización de estudios, consultas y análisis sobre mejores prácticas en materia de incentivos para el desarrollo de la región, en coordinación con las autoridades competentes.</p> <p>-Determinar y coordinar –con la participación de las demás unidades administrativas– las propuestas de</p>

			<p>facilidades, beneficios e incentivos que podrían otorgarse para el desarrollo de la región.</p> <p>-Impulsar programas e incentivos dirigidos al establecimiento de unidades de producción de bienes y servicios para la región, en coordinación con las autoridades competentes.</p> <p>-Establecer e implementar, en coordinación con las autoridades competentes, programas de apoyo, beneficios e incentivos dirigidos al desarrollo del sector social y de las micro, pequeñas y medianas empresas en la región del Istmo de Tehuantepec.</p> <p>-Diseñar la colaboración de tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de regulaciones y trámites.</p> <p>-Determinar y coordinar estrategias y acciones para contribuir a fortalecer la base económica de la región, desarrollo de cadenas productivas que involucren al sector social, las micro, pequeñas y medianas empresas y los emprendimientos comunitarios.</p>
5	Art. 24 F. V	Dirección Ejecutiva de Fomento a Programas de Apoyo y Desarrollo de Sectores Productivos.	-Efectuar estudios y diagnósticos para elaborar propuestas de estrategias y acciones que contribuyan a fortalecer la base económica de la región.
6	Art. 25 F. II, III y VIII	Dirección Ejecutiva de Incentivos y Mecanismos de Facilitación.	<p>-Proponer –con la participación de las demás unidades administrativas– las facilidades, beneficios e incentivos que podrían otorgarse para el desarrollo de la región del Istmo.</p> <p>-Elaborar propuestas de incentivos para el establecimiento de unidades de producción de bienes y servicios, así como para el desarrollo del sector social.</p> <p>-Proponer el desarrollo de una plataforma digital para que el Portal Único de Trámites pueda prestar servicios de manera electrónica.</p>

7	Art. 26 F. I	Coordinación General de Estrategia de Financiamiento para el Desarrollo, Investigación, Tecnología e Innovación.	-Diseñar y elaborar la estrategia de financiamiento para todo el plan de inversiones que se requiere para llevar a cabo el programa de desarrollo de la región.
8	Art. 27 F. VIII	Dirección Ejecutiva de Financiamiento para el Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.	-Proponer mecanismos de información y coordinación con los tres órdenes de gobierno para el desarrollo de la educación, investigación, tecnología e innovación en la región del Istmo de Tehuantepec.

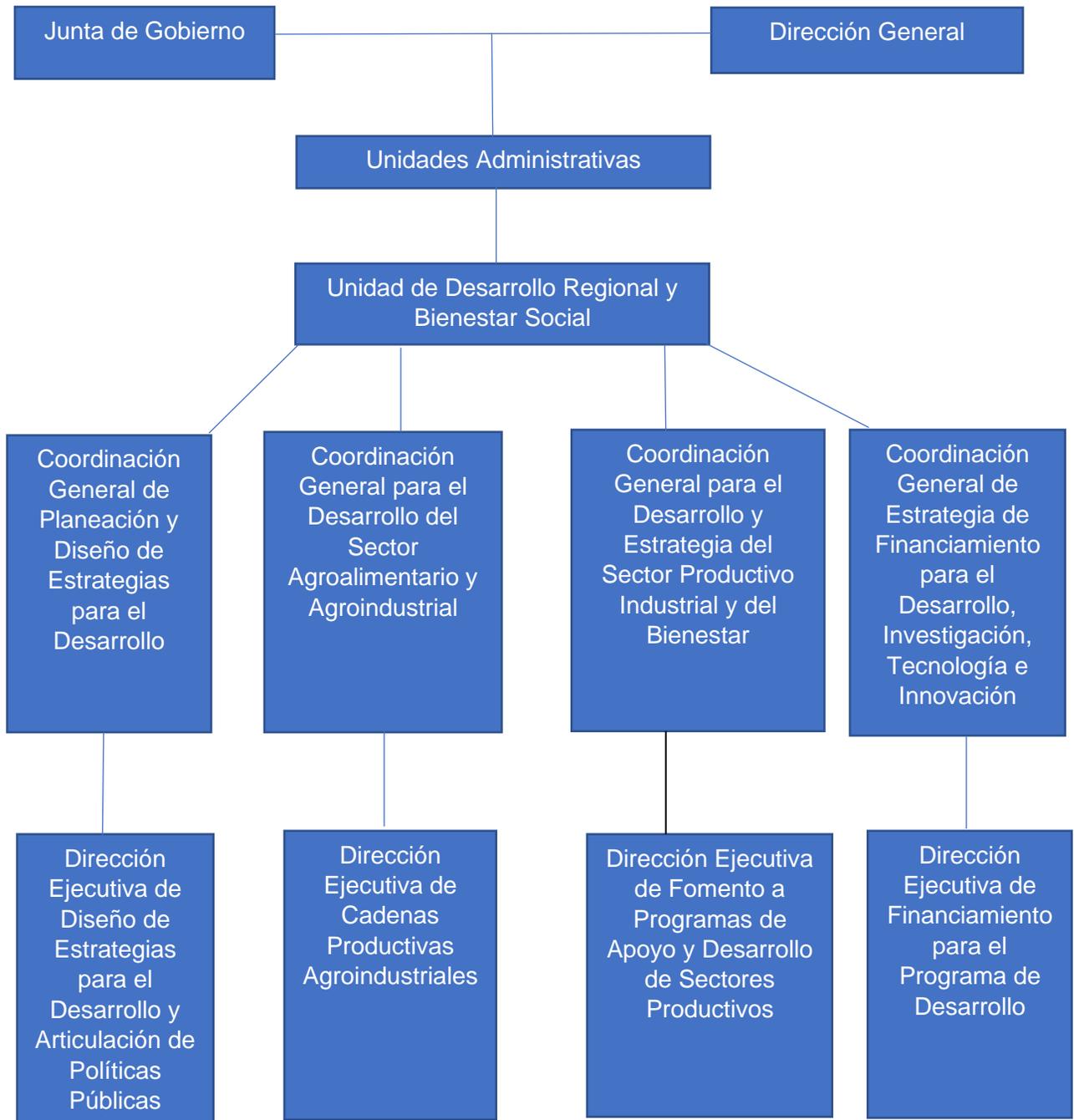
Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Del cuadro anterior se desprende que las coordinaciones y direcciones del CIIT cuentan con facultades para el establecimiento, desarrollo y funcionamiento de los PDB; sobresalen diversas atribuciones, las cuales considero importante mencionar por haber sido analizadas en el proyecto de la anterior administración de ZEE; por ejemplo, dentro de las facultades de la Coordinación General para el Desarrollo del Sector Agroalimentario y Agroindustrial y de la Dirección Ejecutiva de Cadenas Productivas Agroindustriales están: “establecer, coordinar y contribuir a la detección de vocaciones productivas agroindustriales existentes y potenciales de la región ...”.²⁸³ Dicha vocación ya se encontraba contemplada en los Decretos de Declaratoria de ZEE, tanto de Coahuila de Zaragoza como de Salina Cruz; lo cual resulta relevante, pues una vez determinada la vocación de estas regiones el Gobierno está en capacidad para definir si las empresas, además de estar interesadas en estas ZEE, también lo están por el proyecto en cuestión.

Las dependencias del CIIT en materia de comercio exterior, se muestran a continuación:

²⁸³ Véase artículo 21, fracción III y artículo 22 fracción II del Estatuto Orgánico del CIIT, disponible en: [https:// www.dof.gob.mx/](https://www.dof.gob.mx/), consultado el 17 de enero de 2021.

Organigrama de las dependencias del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec



Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

De igual manera, dependencias como la Coordinación General de Planeación y Diseño de Estrategias para el Desarrollo y la Dirección Ejecutiva de Diseño de Estrategias para el Desarrollo y Articulación de Política Pública cuentan con atribuciones para determinar y realizar indagaciones de estadística regional, para proponer metodologías que faciliten la identificación de los perfiles de las industrias y empresas, las cuales podrán instalarse en los PDB; información con la que ya se cuenta.

Con base en lo anterior, no tomar en cuenta el trabajo realizado por la pasada administración en materia de ZEE tan sólo por no pertenecer al mismo partido político –MORENA- que llevó al poder al actual presidente, Andrés Manuel López Obrador o por no ser un instrumento “creado” por el gobierno en turno, puede implicar consecuencias importantes como: trabajar doble, gastar más recursos humanos y financieros los cuales podrían destinarse a otros aspectos importantes del CIIT, por ejemplo, en infraestructura.

Ahora bien, la Dirección Ejecutiva de Diseño de Estrategias para el Desarrollo y Articulación de Política Pública tiene dentro de sus atribuciones: “analizar los mecanismos que permitan incrementar la producción de materias primas, bienes y servicios, **mediante la capacitación y certificación de competencias...**” [énfasis añadido].²⁸⁴ De ello se desprende que entre las actividades proyectadas a realizar por el CIIT se encuentran la capacitación y certificación de talentos; respecto a esto el citado instrumento, mediante los comunicados 001 y 003, dio a conocer firmas de convenios de colaboración con siete instituciones de enseñanza superior e institutos de investigación –Instituto Politécnico Nacional (en adelante IPN), Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de la Secretaría de Marina, Instituto Nacional de Administración Pública (en adelante INAP), Universidad Tecnológica del Sureste de Veracruz (en adelante UTSV), Instituto de Ecología (en adelante INECOL), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (en adelante CONALEP) e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (en adelante ITESM)–²⁸⁵ a través de los cuales se busca impulsar la capacidad de la región para generar, gestionar y difundir conocimientos; así como fomentar el desarrollo económico y social de la región Sureste mexicana.

²⁸⁴ Véase artículo 20, fracción IV del Estatuto Orgánico del CIIT, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 15 de enero de 2021.

²⁸⁵ Véase “Prensa”, Corredor Interoceánico Istmo de Tehuantepec, disponible en: <https://www.gob.mx/ciit/prensa/comunicado-no-001-el-corredor-interoceanico-del-istmo-de-tehuantepec-firma-convenios-de-co-laboracion-244533>, consultado el 19 de enero de 2021.

Sobre este punto es importante mencionar, el jefe del CIIT manifestó en diciembre de 2021 contar con un inventario de las escuelas de capacitación, universidades con los cuales se tiene convenios sobre las carreras necesarias a impartir sin que hasta el momento exista algún documento oficial que avale tal información²⁸⁶ no obstante, en razón del contenido del Decreto y de los Comunicados mencionados se considera dentro de los beneficios de las citadas herramientas: la capacitación del personal de la región.

Es relevante, en torno a la capacitación, que se la contemplara en las ZEE. Basta revisar los considerandos del Decreto de Declaratoria de la ZEE de Salina Cruz:

Que el establecimiento de la Zona Económica Especial de Salina Cruz incidirá en el desarrollo de la población que se ubica actualmente en su Área de Influencia, en conjunto con las capacidades técnicas y laborales de los mexicanos que trabajen en instalaciones de última generación, *que permitirá establecer procesos productivos y de servicios a la altura del contexto internacional*; en ese sentido, **la fuerza laboral es el principal factor para que esto sea posible, por tanto con capacitación constante se logrará contar con una industria calificada en los más altos estándares técnicos y tecnológicos**, de ahí que los contribuyentes de dicha Zona Económica Especial **podrán aplicar un estímulo fiscal consistente en una deducción adicional aplicable contra los ingresos generados en la Zona Económica Especial, equivalente al 25% del gasto efectivamente erogado por concepto de la capacitación que reciba cada uno de sus trabajadores** [énfasis añadido].²⁸⁷

De esta transcripción se desprende que en el proyecto de ZEE se tenía contemplado otorgar un estímulo fiscal consistente en una deducción adicional equivalente al 25% del gasto erogado por concepto de la capacitación, lo cual implica un incentivo a las empresas establecidas en dicha ZEE, sin duda un factor a tomar en cuenta por el Gobierno Federal a efecto de no sólo alentar la inversión nacional y extranjera, sino también otorgar más y mejores oportunidades laborales a los pobladores de la región.

Es importante mencionar las funciones de la Coordinación General de Estrategia de Financiamiento para el Desarrollo, Investigación, Tecnología e Innovación: “Proponer esquemas de financiamiento o de **inversión pública, privada** o mediante el acuerdo de **asociaciones público-privadas nacionales e internacionales**

²⁸⁶ Véase FLORES, Mauricio, “Jefe del Corredor Interoceánico: vamos a ser competitivos con el Canal de Panamá”, sección Negocios, La Razón, 21 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.razon.com.mx/negocios/jefe-corredor-interoceanico-competitivos-canal-panama-464306>.

²⁸⁷ Véase el párrafo trigésimo segundo de los considerandos del Decreto de Declaratoria de Zona Económica Especial de Salina Cruz, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2017&month=12&day=19, consultado el 19 de enero de 2021.

para el desarrollo de los proyectos de educación, investigación, tecnología e innovación en beneficio de la región del Istmo de Tehuantepec.” [Énfasis añadido.]²⁸⁸

De lo anterior se desprende que entre las actividades a realizar por este organismo está el permitir la entrada de inversión tanto nacional como internacional; hecho que llama la atención pues hasta octubre de 2021 el Gobierno Federal se había pronunciado en contra de inversionistas extranjeros e inclusive había puesto algunas trabas como en el caso de la empresa *Constellation Brands*.²⁸⁹

A lo largo de la investigación he insistido mucho en todos y cada uno de los componentes a considerar para el éxito de este nuevo intento por resucitar las actividades en el Istmo; precisamente uno de ellos es no sólo generar empleos consistentes en mano de obra barata, sino también otorgar empleos a través de los cuales los residentes de la zona pongan en práctica los conocimientos adquiridos con anterioridad y, además, puedan obtener nuevas competencias que se vean reflejadas en los resultados de los PDB, tal y como lo han hecho países como Panamá y República Popular China, tema abordado en los capítulos II y III de la presente investigación.

Otra de las dependencias del CIIT es la Dirección Ejecutiva de Incentivos y Mecanismos de Facilitación. Entre sus objetivos está realizar consultas, análisis en materia de regulación e incentivos; una de sus funciones es: **“Elaborar propuestas de incentivos para el establecimiento de unidades de producción de bienes y servicios, así como para el desarrollo del sector social, las comunidades y las micro, pequeñas y medianas empresas,** en coordinación con las autoridades competentes, para la región del Istmo de Tehuantepec”. [Énfasis añadido.]²⁹⁰

Como indica el comentario anterior, la citada Dirección elaborará propuestas de incentivos para la producción de bienes y servicios para las micro, pequeñas y medianas empresas. Lo anterior, evidentemente, resulta atractivo para la iniciativa privada, pues una de las principales características de los citados instrumentos consiste en otorgar estímulos administrativos, fiscales y aduaneros a los particulares.

²⁸⁸ Véase el artículo 26, fracción V del Estatuto Orgánico del CIIT, disponible en: <https://www.dof.gob.mx>, consultado el 14 de enero de 2021.

²⁸⁹ Véase Capítulo II última página.

²⁹⁰ Véase el numeral 25 de la fracción V del Decreto por el cual se establecen las medidas de austeridad a observar por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios ahí indicados, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?Year=2020&month=04&day=23#gsc.tab=0, consultado el 20 de enero de 2021.

Como se analizó en el capítulo anterior, a través de la figura de ZEE también se otorgaron diversos incentivos de forma específica en materia fiscal: IVA, ISR e IEPS; respecto a materia aduanera, ello permitió a los contribuyentes no estar obligados a pagar impuestos al comercio exterior al momento de introducir la mercancía a dicha región, únicamente al momento de la extracción de los artículos. No obstante, faltó emitir la reglamentación conducente a la operación y beneficios de dichas ZEE, en virtud de que la figura nunca fue puesta en marcha, por tanto resulta imposible conocer si esos incentivos eran los adecuados para la región.

Por lo antes mencionado resulta de sumo interés que el Gobierno Federal fortalezca la figura de PDB con la figura de las ZEE de la pasada administración, lo cual evidentemente atraerá y retendrá inversión tanto extranjera como nacional. Sin duda, estas figuras constituyen pieza clave en el desarrollo de la región, ya que no sólo impulsarán la inversión extranjera directa, sino también generarán más y mejores empleos.

A efecto de que las zonas resulten atractivas, no únicamente para inversionistas nacionales sino también para los extranjeros, empresas como Banco Europeo de Inversiones, *National Standard Finance* y *Caso Group*²⁹¹ han mostrado interés en invertir en la citada región por considerarla una de las obras con mayor factibilidad financiera en Latinoamérica. Esto ayudaría a subsanar, en parte, los antecedentes negativos de México en materia de ambos tipos de inversión,²⁹² pues las decisiones poco acertadas del Ejecutivo de cancelar obras como las de las ZEE, del Aeropuerto de Texcoco y el caso de *Constellation Brands*, han disminuido de forma considerable la confianza en el país azteca.

Como consecuencia de lo antes mencionado México puede atraer y, sobre todo, retener capital tanto nacional como extranjero; más aún a la fecha –enero de 2023– cuando se necesita recuperar la seguridad de inversionistas de otros países. Para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia por SARS-CoV2 (COVID 19), a la disminución o pérdida de confianza de aquéllos, debido a las desafortunadas decisiones tomadas por el Gobierno Federal para hacer frente a las crisis sanitaria y económica. Es imprescindible contrarrestar la poca inversión para

²⁹¹ Véase AYALA ESPINOZA, Camila, “Crece interés por el Istmo de Tehuantepec”, *El Economista*, sección empresas, 30 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Crece-interes-por-el-Istmo-de-Tehuantepec-20190930-0004.html>.

²⁹² Véase MORALES, Roberto, “México sale del grupo de 25 economías más atractivas para la IED: AT Kearney”, *El Economista*, sección empresas, 16 de enero de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-sale-de-las-25-economias-mas-atractivas-para-la-IED-AT-Kearney-20200616-0049.html>

reactivar los sectores productivos, el escaso uso de la deuda para rescatar a la economía y la política fiscal insuficiente.²⁹³

De la lectura de los ordenamientos tanto del Decreto, por el cual se crea el CIIT, como el del Decreto del Estatuto Orgánico del CIIT, queda claro que aún falta mucho por hacer en torno a este tema, por ejemplo: emitir reglas de operación, circulares y otros instrumentos que indiquen a los particulares la operación del Corredor; incluso la Dirección Ejecutiva de Normatividad y Consulta tiene dentro de sus funciones efectuar los actos necesarios para la publicación en el DOF: lineamientos, reglas, acuerdos, circulares, avisos y demás disposiciones tendientes al funcionamiento de este proyecto, los cuales hasta el momento no cuentan con fecha oficial de emisión.

Otro de los puntos importantes de la obra en cuestión es el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec S.A. de C.V., empresa de participación estatal mayoritaria constituida el 3 de marzo de 1999,²⁹⁴ la cual forma parte del CIIT y tiene por objeto operar y explotar la vía general de comunicación ferroviaria correspondiente a la vía férrea de Medias Aguas, Veracruz, a Salina Cruz, Oaxaca. Dicha vía general de comunicación ferroviaria comprende la vía férrea, el ancho del derecho de vía, los centros de control de tráfico y las señales para operación ferroviaria. El Gobierno Federal ha licitado la rehabilitación de esa vía adjudicando la obra a diversas empresas; hasta el momento el contrato por el monto más alto asciende a 809 millones 967 mil 013 pesos otorgado a las empresas: La Peninsular Compañía Constructora, en consorcio con Caltia Concesiones, Grupo Emprendedor Caltia y Ferropartes Industriales del Norte;²⁹⁵ se estima concluir el proyecto en 2023.

Para el 2 de julio de 2020 se publicó en el DOF el Decreto por el que se aprobó el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024. De conformidad con su artículo tercero menciona que la SICT, en concordancia con la SHCP y la SFP, dará puntual seguimiento a la implementación de estrategias prioritarias y acciones puntuales respecto al citado Programa.²⁹⁶ Además, se ratifica que

²⁹³ Véase FLORES, Efrén, “Un momento clave llegó. Y lo que haga o no haga la 4T impactará a millones. Viene la calificación ...”, “Economía”, SinEmbargo.mx, 17 de junio de 2020, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/17-06-2020/3804630>.

²⁹⁴ Véase “Antecedentes del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec S.A. de C.V.”, Gobierno de México disponible en: <https://www.ferroistmo.com.mx/pagina-ejemplo/>, consultado el 24 de enero de 2021.

²⁹⁵ Véase ZANELA, Luis Alberto, “Adjudican contratos por 2,643 MDP para vías del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, Ferroviario”, *T21MX*, 6 de febrero de 2020, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2020/02/06/adjudican-contratos-2643-mdp-vias-ferrocarril-istmo-tehuantepec>.

²⁹⁶ Véase artículo 3 del Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024, publicado en el DOF el 2 de julio de 2020, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/> consultado el 3 de febrero de 2021.

el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec estará a cargo del CIIT y señala cinco componentes importantes a atender: (i) la modernización de los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos, (ii) la construcción de un nuevo puerto industrial en Salina Cruz, (iii) la modernización de la carretera transístmica, (iv) la modernización de la vía férrea y (v) la modernización del aeropuerto de Ixtepec, Oaxaca.

El 4 de agosto de 2020 se publicó el Decreto por el cual se aprueba el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024, donde se señalan sus objetivos prioritarios:

- Fortalecer la infraestructura social y productiva en la región del Istmo de Tehuantepec.
- Impulsar un nuevo modelo de crecimiento económico para el desarrollo en beneficio de toda la población del Istmo de Tehuantepec.
- Asegurar la articulación de acciones emergentes para la población en situación de pobreza extrema en el Istmo de Tehuantepec.
- Incrementar la biodiversidad y mejorar la calidad del agua, el suelo y el aire con un enfoque sustentable en la región del Istmo de Tehuantepec.
- Proteger, reforzar y difundir la diversidad lingüística y cultural, la memoria y los patrimonios culturales de los pueblos indígenas, afromexicanos y equiparables del Istmo de Tehuantepec, a través de acciones que garanticen su participación y derechos culturales.²⁹⁷

El Decreto enfatiza en cada uno de los objetivos el importante rezago en materia de infraestructura social y de educación de la región, por lo cual menciona que de conformidad con el PND 2018-2024 se requieren inversiones en infraestructura a efecto de impulsar el desarrollo económico y social. Se considera el desarrollo social como la base para detonar un crecimiento en dichos aspectos.

Asimismo, se hace especial indicación en la responsabilidad asumida por los gobiernos locales de impulsar y liderar el crecimiento de dicho territorio, delegándoseles mayor independencia y dejando atrás al Estado centralista.

El 5 de enero de 2021 fueron emitidos en el DOF, los siguientes acuerdos:

1. Acuerdo mediante el cual, sin desincorporar del régimen de dominio público de la Federación, se autoriza la Aportación al Patrimonio del CIIT, de 35 parcelas con superficie total de 2´668,376.902 metros cuadrados, ubicadas en la Carretera Federal Coatzacoalcos-Villa Hermosa sin número, km.

²⁹⁷ Véase DOF del 4 de agosto de 2020, disponible en dof.gob.mx/, consultado el 3 de julio de 2021.

- 1+500, Ejido 5 de Mayo, Municipio de Coatzacoalcos, estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
2. Acuerdo mediante el cual, sin desincorporar del régimen de dominio público de la Federación, se autoriza la Aportación al patrimonio del CIIT, del inmueble denominado Zona Económica Especial (ZEE) en Salina Cruz, Oaxaca, con superficie de 5'333,325.326 metros cuadrados, ubicado en el Parque Industrial complementario del Parque Industrial de Salina Cruz, estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26380-4.
 3. Acuerdo mediante el cual, sin desincorporar del régimen de dominio público de la Federación, se autoriza la Aportación al patrimonio del CIIT, del inmueble denominado Sección Federal del (Polígono 14) Fidelo de la Zona Económica de Salina Cruz, con superficie de 820,864.43 metros cuadrados, ubicado en Camino a San Isidro Pishishi número 10, Agencia San Antonio Monterrey, Salina Cruz, estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26385-0.

El acuerdo hace referencia al inmueble denominado ZEE en Salina Cruz, Oaxaca, y se deriva de la publicación en el DOF, del 19 de noviembre de 2019, del Decreto por el cual se abrogan los diversos de Declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas-La Unión, de Progreso, de Salina Cruz, de Campeche y de Tabasco.

Es importante comentar que los citados documentos mencionan, en su artículo sexto del Acuerdo, lo siguiente:

SEXTO.- Si dentro del año siguiente a la entrada en vigor de este Acuerdo, no se hubiere celebrado el contrato correspondiente a la operación que se autoriza, por causas imputables el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, determinada por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, este Acuerdo quedará sin efectos, debiendo este Instituto publicar en el Diario Oficial de la Federación un aviso en el que se dé a conocer esta circunstancia, así como notificarlo a dicho organismo.²⁹⁸ [énfasis añadido]

²⁹⁸ Véase artículo 6 de los Acuerdos: Acuerdo mediante el cual, sin desincorporar del régimen de dominio público de la Federación, se autoriza la Aportación al Patrimonio del CIIT, de 35 parcelas con superficie total de 2 668,376.902 metros cuadrados, ubicadas en la Carretera Federal Coatzacoalcos-Villa Hermosa sin número, km. 1+500, Ejido 5 de Mayo, Municipio de Coatzacoalcos, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Acuerdo mediante el cual, sin desincorporar del régimen de dominio público de la Federación, se autoriza la Aportación al patrimonio del CIIT, del inmueble denominado Zona Económica Especial (ZEE) en Salina Cruz, Oaxaca, con superficie de 5 333,325.326 metros cuadrados, ubicado en el Parque Industrial complementario del Parque Industrial de Salina Cruz, Estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26380-4 y de Acuerdo mediante el cual, sin desincorporar del régimen de dominio público de la Federación, se autoriza la Aportación al patrimonio del CIIT, del inmueble denominado Sección Federal del (Polígono 14) Fidelo de la Zona Económica de Salina Cruz, con superficie de 820,864.43 metros

De lo anterior se desprende que el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales vigilará, a nombre y representación de la Federación, el estricto cumplimiento de lo señalado en los oficios mencionados. Asimismo, se concede un año al CIIT a efecto de realizar las operaciones conducentes para hacer uso de los inmuebles señalados, en caso contrario los acuerdos quedarán sin efectos.

El 14 de octubre de 2022 se publicó en el DOF el Acuerdo mediante el cual se da a conocer que queda sin efectos el similar por el que sin desincorporar del régimen del dominio público de la federación, se autorizó la aportación al patrimonio del CIIT, del inmueble denominado Zona Económica Especial (ZEE) en Salina Cruz, Oaxaca, con superficie de 5 333,325.326 metros cuadrados, ubicado en el Parque Industrial complementario del Parque Industrial de Salina Cruz, Estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26380-4, señalando en el considerando segundo que mediante oficio número CIIT/DG/0217/2021 de fecha 10 de septiembre de 2021, el Director General del CIIT, hizo del conocimiento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales el desistimiento de ese organismo público descentralizado de su solicitud de aportación a su patrimonio derivado de lo anterior, el artículo primero del citado ordenamiento, señala que queda sin efectos el Acuerdo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2021, por el que sin desincorporar del régimen del dominio público de la federación, se autorizó la aportación al patrimonio del CIIT, del inmueble denominado Zona Económica Especial (ZEE) en Salina Cruz, Oaxaca, con superficie de 5'333,325.326 metros cuadrados, ubicado en el Parque Industrial complementario del Parque Industrial de Salina Cruz, Estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26380-4.²⁹⁹

Respecto a los Acuerdos señalados en los numerales 1 y 3 hasta enero de 2023, no existen documentos oficiales a través de los cuales se hagan constar los citados contratos.

cuadrados, ubicado en Camino a San Isidro Pishishi número 10, Agencia San Antonio Monterrey, Salina Cruz, Estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26385-0, publicados en el DOF el 5 de enero de 2021, disponible en <https://www.dof.gob.mx/> consultado el 14 de enero de 2021.

²⁹⁹ Véanse artículo segundo de los considerandos y artículo primero del Acuerdo mediante el cual se da a conocer que queda sin efectos el similar por el que sin desincorporar del régimen del dominio público de la federación, se autorizó la aportación al patrimonio del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, del inmueble denominado Zona Económica Especial (ZEE) en Salina Cruz, Oaxaca, con superficie de 5 333,325.326 metros cuadrados, ubicado en el Parque Industrial complementario del Parque Industrial de Salina Cruz, Estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26380-4, publicado en el DOF el 14 de octubre de 2022, consultado el 17 de octubre de 2022, disponible: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2022&month=10&day=14&edicion=MAT#gsc.tab=0>.

El 2 de marzo de 2021 se publicó en el DOF el Reglamento Interior de Trabajo del CIIT, en el cual se señalan los requisitos que deberán cumplir las personas que pretendan laborar en el CIIT. Menciona en su artículo 11 que el CIIT deberá contar con 90% de trabajadores mexicanos en el total de su personal,³⁰⁰ quienes no podrán ser objeto de ningún acto de discriminación; además, especifica las características que debe contener el contrato individual de trabajo, duración de la jornada, salarios, prestaciones sociales, vacaciones, aguinaldo, prima de antigüedad. Así como obligaciones y derechos de cada una de las partes –CIIT y trabajador.

Con base en el artículo 55 del citado Reglamento³⁰¹ se subraya, de manera enfática, que la capacitación de los trabajadores estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria. Sin embargo, no hace mención alguna sobre si para dicha capacitación se hará uso de los Convenios firmados con algunas universidades y centros de investigación. Dicho Reglamento entrará en vigor una vez que surta efectos a partir de la fecha de su depósito ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El 8 de marzo de 2021 fue publicado en el DOF el Manual General de Organización del CIIT, cuyo objetivo es dar a conocer propósitos y funciones de cada una de las Unidades Administrativas que integran la Estructura Orgánica del Corredor, las cuales deberán apegarse a la normatividad del citado organismo. Por lo que hace a la Unidad de Desarrollo Regional y Bienestar Social tiene como finalidad asegurarse que el CIIT cuente con un sistema de financiamiento que permita obtener recursos promoviendo los PDB.³⁰²

El Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Institucional 2021-2024 del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., se publicó el 19 de agosto de 2021. Dentro de sus objetivos señala que es de suma importancia para la región ofrecer el traslado de mercancías del Golfo de México al Océano Pacífico, de manera segura y eficiente lo cual fomentará la conectividad y desarrollo económico del sur-sureste, así como promover el mantenimiento de infraestructura ferroviaria en las líneas Chiapas Mayab.³⁰³

³⁰⁰ Véase artículo 11 del Reglamento Interior de Trabajo de CIIT, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 10 de mayo de 2021.

³⁰¹ *Ídem.*

³⁰² Véase IX Estructura Orgánica, numeral 200, Manual General de Organización del CIIT, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=03&day=08, consultado el 30 de junio de 2021.

³⁰³ Véase Análisis del estado actual, Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Institucional 2021-2024 del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., disponible en: http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=08&day=19, consultado el 20 de agosto de 2021.

El 29 de noviembre de 2021, se publicó en el DOF el Aviso General por el que se da a conocer el domicilio del Órgano Interno de Control en el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec,³⁰⁴ en el cual se señala que la dirección del citado Instituto estará en la Ciudad de México, alcaldía Coyoacán, en dicha ubicación estarán las áreas de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública; Quejas, Denuncias e Investigaciones; y de Responsabilidades así mismo a partir de la entrada oficial del citado Aviso todas las denuncias, notificaciones, acuerdos, citatorios, correspondencia, trámites, requerimientos, servicios, procedimientos administrativos, solicitudes, desahogos y cualquier otra diligencia relacionados con los asuntos de la competencia del Órgano Interno de Control del CIIT se recibirán en dicha residencia.

El 18 de enero de 2022 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y áreas correspondientes del CIIT a través del cual, se asignan Unidades, Coordinaciones, Direcciones, Subdirecciones y Departamentos a las distintas entidades del CIIT.³⁰⁵

El 14 de octubre de 2022 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se agrupa al sector coordinado por la Secretaría de Marina, la entidad paraestatal denominada Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., en su artículo primero señala que queda agrupada al sector coordinado por la Secretaría de Marina (en adelante SEMAR) la paraestatal "FIT", S.A. de C.V.³⁰⁶

En razón de lo anterior se evidencia que el CIIT es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; entre sus objetivos está, a través de la inversión pública y privada, la construcción de la infraestructura física, social y productiva necesaria para fortalecer la base económica de la región del Istmo de Tehuantepec, así como la creación de PDB –parques industriales– que tendrán incentivos para atraer inversión con el propósito de impulsar el desarrollo económico y social de la región sureste de México.

³⁰⁴ Véanse artículos primero y segundo del Aviso General por el que se da a conocer el domicilio del Órgano Interno de Control en el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2021&month=11&day=29&edicion=MAT>, consultado 30 de noviembre de 2021.

³⁰⁵ Véase Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y áreas correspondientes del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2022&month=01&day=18, consultado el 18 de enero de 2022.

³⁰⁶ Véase Acuerdo por el que se agrupa al sector coordinado por la Secretaría de Marina, la entidad paraestatal denominada Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., disponible en: <https://dof.gob.mx/index.php?year=2022&month=10&day=14&edicion=MAT#gsc.tab=0>, consultado el 19 de octubre de 2022.

No obstante, más allá de buenas intenciones es imprescindible concretar acciones como: propiciar un ambiente seguro para los inversionistas, toda vez que considero que, además de la participación del Gobierno Federal y de su reglamentación respecto al proyecto, también se debe fomentar la colaboración de la iniciativa privada, tanto mexicana como extranjera, para estimular la creación de más y mejores empleos, lo cual repercutirá en el desarrollo de la zona.

C. Decreto de estímulos fiscales de la Región Fronteriza Sur

El 30 de diciembre de 2020 fue publicado en el DOF el Decreto de estímulos fiscales Región Fronteriza Sur; entre sus objetivos menciona impulsar la competitividad, el desarrollo y el bienestar de la región sur de México para obtener crecimiento económico mediante el incremento de la productividad de actividades empresariales.

Asimismo, se hace especial énfasis en reconocer que los niveles de pobreza de la región son mayores a los observados en el resto del país; por ello, los estímulos otorgados a la zona forman parte de una estrategia integral del Gobierno de México con objeto de mejorar el bienestar de ese sector de la población.³⁰⁷

Sin duda el esquema de estímulos fiscales otorgados a la Zona Sur de México sigue la misma línea del Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Norte, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2018, en virtud del cual se brinda únicamente a 23 municipios de la región la reducción del IVA al 50% y la disminución del ISR a las dos terceras partes; además, quienes resulten favorecidos por estas medidas deberán solicitar su inscripción a un "Padrón de beneficiarios del estímulo para la Región Fronteriza Sur" y los administrados obtendrán ingresos por actividades empresariales realizadas exclusivamente en esa zona.

Los estímulos fiscales otorgados en el citado ordenamiento consisten en:

No.	Estímulos fiscales en la Región Fronteriza Sur
1	El estímulo fiscal consiste en un crédito fiscal equivalente a la tercera parte del ISR causado en el ejercicio o en los pagos provisionales, contra el ISR causado en el mismo ejercicio fiscal o en los pagos provisionales del mismo ejercicio (se condiciona a ingresos percibidos en la Región Fronteriza Sur)
2	El estímulo fiscal consiste en un crédito equivalente a 50% de la tasa del IVA , bajando de la tasa general de 16% a la tasa de 8%

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

³⁰⁷ Véase Considerandos del Decreto de estímulos fiscales Región Fronteriza Sur, DOF, 30 de diciembre de 2020, disponible en: www.dof.gob.mx, consultado el 4 de enero de 2021.

Ahora bien, tales estímulos están condicionados a que:

- Los contribuyentes tengan su domicilio fiscal en la Región Fronteriza Sur que abarca los municipios: Othón P. Blanco del estado de Quintana Roo;
- Palenque, Ocosingo, Benemérito de las Américas, Marqués de Comillas, Maravilla Tenejapa, Las Margaritas, La Trinitaria, Frontera Comalapa, Amatenango de la Frontera, Mazapa de Madero, Motozintla, Tapachula, Cacahoatán, Unión Juárez, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera Hidalgo y Suchiate, del estado de Chiapas;
- Calakmul y Candelaria, del estado de Campeche, y
- Balancán y Tenosique, del estado de Tabasco.³⁰⁸
- El beneficiario tenga su domicilio fiscal en esa zona, desde por lo menos 18 meses anteriores al citado Decreto.
- Para gozar de dichos beneficios los contribuyentes podrán solicitar su inscripción al Padrón de beneficiarios del estímulo para la Región Fronteriza Sur, a efecto de obtener los privilegios en ISR.
- En materia de ISR debe acreditarse la utilización de bienes nuevos de activos fijos; así como calcularse sus ingresos totales del ejercicio de esa región, los cuales deben representar al menos 90%.
- Aquellos contribuyentes cuyo domicilio fiscal esté fuera de la región, pero cuenten con una sucursal ahí ubicada, cuando menos desde 18 meses antes de su inscripción en el Padrón de beneficiarios del estímulo para la Región Fronteriza Sur.
- En materia de IVA, presenten un aviso dentro de los 30 días naturales a la entrada en vigor del citado Decreto.

Como se afirmó líneas arriba, en los considerandos el Decreto incluye, entre los objetivos: establecer mecanismos que favorezcan la economía y el desarrollo de la Frontera Sur de México, para lo cual se recurre a estímulos fiscales ya mencionados. No obstante, dichos privilegios no le otorgan el carácter de Zona Libre a esta región, según se expone a continuación.

No.	Características de zonas francas	Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Sur DOF 30/12/2020
1	Facilidades financieras	No se otorgaron facilidades financieras.
2	Estímulos fiscales	Los estímulos están condicionados a que el beneficiario tenga su domicilio fiscal por lo menos 18 meses anteriores al citado Decreto. El estímulo fiscal consistente en un crédito fiscal equivalente a la tercera parte del ISR causado en el

³⁰⁸ *Ibidem*, artículo primero, consultado el 15 de enero de 2021.

		ejercicio o en los pagos provisionales, contra el ISR causado en el mismo ejercicio fiscal o en los pagos provisionales del mismo ejercicio (se condiciona a ingresos percibidos en la Región Fronteriza Sur). Se otorgó un estímulo fiscal consistente en un crédito equivalente al 50% de la tasa del IVA , bajando de la tasa general de 16% a la tasa del 8%.
3	Estímulos al comercio exterior	No se otorgó ningún estímulo al comercio exterior; tampoco se fomentan actividades de producción, fabricación ni manufactura.
4	Ubicación geográfica	Se delimitó a 23 municipios, los cuales al considerarse parte de la Región Fronteriza deben inscribirse al Padrón de beneficiarios del estímulo para la Región Fronteriza Sur a efecto de gozar de los citados beneficios.
5	Régimen aduanero especial	No se otorgó ningún régimen aduanero especial.
6	Destino de las mercancías	No se otorgó ninguno.

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Por lo anterior vemos que, si bien es cierto, se ofrecieron esos estímulos a los municipios considerados, ello no le otorgó el carácter de zona libre a la región. No olvidemos uno de los principales objetivos de las zonas libres: promover y fortalecer el comercio exterior de los países; razón por la cual también otorgan exenciones a los impuestos al comercio exterior, crean un régimen aduanero preferencial, delimitan la región para considerar la mercancía que no está dentro del territorio aduanero y, por ende, no le es aplicable su normatividad aduanera. Es evidente que lo mismo sucedió con el Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Norte, al tampoco considerar los aspectos esenciales para la creación de una zona libre o franca.

Refiriéndonos ahora específicamente al tema del ISR de la Región Fronteriza Sur, en el artículo 6 del Decreto de Estímulos para esta zona se señala qué contribuyentes no pueden gozar de los beneficios de ISR,³⁰⁹ en razón a los supuestos bajo los cuales no les es aplicable el estímulo. En este sentido es relevante lo señalado en la fracción VII, la cual menciona a los contribuyentes cuya utilidad fiscal se determina de conformidad con los artículos 181 y 182 de LISR.³¹⁰ Otro aspecto importante es la

³⁰⁹ *Ídem*, consultado el 15 de enero de 2021.

³¹⁰ Los artículos 181 y 182 de la LISR se refieren a las operaciones de maquila realizadas entre una empresa IMMEX y una residente en el extranjero –que residan en un país con el que México tenga celebrado un tratado para evitar la doble tributación– a efecto de que esta última no genere establecimiento permanente en México, siempre y cuando realicen procesos de transformación y

exclusión del comercio digital de los citados beneficios, pues se considera que, por su naturaleza, el servicio puede ser aprovechado fuera de la Región Fronteriza Sur.

Por todo esto deducimos que, si bien, tal Decreto otorgó estímulos, también los condicionó a sólo 23 municipios y a aquellos contribuyentes establecidos en dicha región que cumplieran con los requisitos señalados en el citado documento. Aunado ello a su vigencia –esto es cuatro años– resulta poco atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros toda vez que pareciera estar sujeta a un cambio de administración y, con esto, lejos de generar un clima de estabilidad crea un ambiente de incertidumbre para los empresarios.

D. Decreto de la Zona Libre de Chetumal

Es importante comentar que aun y cuando el Poder Ejecutivo titule el Decreto como Zona libre de Chetumal, en la presente investigación se realiza un análisis a través del cual se demuestra que no se trata de una Zona libre sino de una Región Fronteriza tal como lo señalan de manera expresa los Considerandos, artículos primero, segundo, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno; del Decreto de la Zona Libre de Chetumal.³¹¹

Antes de profundizar en este tema es relevante mencionar que la zona de interés se encuentra en el estado de Quintana Roo. Éste tiene una población de 1,857,957 habitantes, de los cuales 27.6% se encuentra en situación de pobreza, 3.5 en pobreza extrema y 41.2% tiene carencias en servicios sociales.³¹² La percepción social sobre inseguridad pública es de 88.7%,³¹³ lo cual repercute considerablemente en sus principales actividades económicas: turismo, agricultura, ganadería y pesca.

Para delimitar aún más nuestro lugar de interés nos enfocaremos en su capital: Chetumal. Ésta posee atractivos de una urbe pero también de una ciudad costera. Dentro de sus principales actividades económicas está el turismo, debido a lo

elaboración a través de empresas IMMEX de mercancías mantenidas en territorio nacional, utilizando activos proporcionados directa o indirectamente por el extranjero. Lo anterior está condicionado a que la IMMEX cumpla con lo señalado en los numerales citados. Véanse artículos 181 y 182 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultadas el 25 de enero de 2021.

³¹¹ Véase Decreto de la Zona Libre de Chetumal disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2020&month=12&day=31&edicion=MAT>, consultado el 26 de febrero de 2022.

³¹² Véase “Servicios”, INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=20> y “Entidades Federativas”, CONEVAL, disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Quintana_Roo_2020.pdf, consultado el 30 de junio de 2021.

³¹³ Véase “Percepción social sobre inseguridad pública”, Encuesta nacional sobre seguridad pública urbana INEGI, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ensu/ensu2021_07.pdf, consultado el 30 de junio de 2021.

cual tiene diversos centros de interés como: museos, parques y monumentos. De hecho, la citada ciudad se encuentra dentro del recorrido del Tren Maya,³¹⁴ con el objetivo de aumentar el turismo, generar empleos, fortalecer la conectividad y mejorar las condiciones de acceso a la Península y de derrama económica.³¹⁵

Además, en Chetumal se está construyendo un Parque Industrial con Recinto Fiscalizado Estratégico; éste cuenta con una concesión a 20 años otorgada por la Administración General de Aduanas (en adelante AGA), dependiente de la SHCP, que le permitirá otorgar a los usuarios todas las ventajas de dicho régimen aduanero. Asimismo, se está conformando la primera de cuatro etapas, la cual abarcará la edificación de dos naves industriales de 4 mil 800 m²,³¹⁶ un parque con 36 naves industriales de 300, 600 y 1 mil 200 m² cada una; así como un pequeño centro comercial y de servicios que dotará de mejor conectividad a Chetumal con los principales puertos al aprovechar su conexión con el Tren Maya. El pasado septiembre 2021 el gobernador Carlos Joaquín González presidió el inicio de operaciones de las primeras empresas cuyas actividades son: logística, tecnología y comercio exterior.

Esta ciudad cuenta con importantes vías de comunicación como la Carretera Federal 186 que la conecta con el estado de Tabasco, con la Ciudad de México y con el municipio de Othón P. Blanco. Tiene un aeropuerto internacional el cual realiza vuelos, principalmente, hacia Guadalajara, Ciudad de México y Miami (EUA);³¹⁷ aproximadamente transporta a 350,000,00³¹⁸ personas al año, a quienes se les ofrecen servicios de transporte como: taxis y renta de vehículos.

Es relevante tener presentes las características de las Zonas Libres, a fin de tener un punto de comparación con el caso de Chetumal:

³¹⁴ El Tren Maya, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, es uno de los Proyectos Regionales de la actual Administración considerado el diseño más importante en infraestructura, desarrollo económico y turismo. Tendrá un recorrido de 1, 500 km y abarcará los estados de: Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Se tiene contemplado que dicha obra finalice antes de 2024. Véase “Economía”, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>, consultado el 30 de junio de 2021.

³¹⁵ Véase Secretaría de Turismo, “Tren Maya. Beneficios al Turismo del Sureste”, México, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Marzo 2020, p. 4.

³¹⁶ Véase “Coordinación General de Comunicación”, Gobierno del Estado de Quintana Roo, disponible en: <http://cgc.qroo.gob.mx/surge-polo-de-inversiones-en-el-sur-de-quintana-roo/>, consultado el 30 de junio de 2021.

³¹⁷ Véase Datos técnicos, Aeropuerto de Chetumal, Gobierno de México, disponible en: https://www.aeropuertosasa.mx/aeropuerto_de_chetumal.php, consultado el 26 de febrero de 2022.

³¹⁸ “Taxi y traslados”, Aeropuerto de Chetumal, disponible en: <https://mexicoaeropuerto.com/aeropuerto-chetumal-ctm/>, consultado el 30 de junio de 2021.

- Lugares alejados de centros de producción y distribución de mercados.
- Lugares sin vías de comunicación.
- Lugares con un atraso económico, político y social.

Condicionantes que, tal y como quedó señalado en párrafos precedentes, no cumple la ciudad de Chetumal puesto que cuenta con centros de producción y distribución de mercados, vías de comunicación aéreas y terrestres y tampoco presenta un atraso económico, político y social al contrario, se están realizando importantes proyectos que ayudarán al turismo; además de generar empleos y desarrollo económico.

En ese contexto el 31 de diciembre de 2020 fue emitido en el DOF el Decreto de la Zona Libre de Chetumal que señala dentro de sus objetivos, de conformidad con el apartado de Economía del PND 2018-2024, una de las principales tareas: la creación de empleos mediante programas sectoriales y obras de infraestructura como resultado del fortalecimiento del comercio internacional, incentivado por el aumento de inversión y productividad en las regiones fronterizas.³¹⁹³²⁰ El citado Decreto abarca únicamente la localidad de Chetumal en el municipio de Othón P. Blanco del estado de Quintana Roo.

Respecto a los estímulos fiscales otorgados en el ordenamiento, estos son:

No.	Estímulos fiscales en la Zona Libre de Chetumal
1	Exención del IGI.
2	Estímulo fiscal consistente en un crédito fiscal equivalente al 100% del DTA, ³²¹ por concepto de importaciones definitivas al amparo del citado mecanismo, así como por la reexpedición de las mercancías que dichas empresas efectúen en términos de la Ley Aduanera.
3	Estímulo fiscal que implica un crédito equivalente al 100% del IGI que se tenga que pagar por las mercancías extranjeras distintas de las que integran el equipaje de los pasajeros con valor hasta de 1 000 dólares, siempre que sean importadas para el régimen de importación definitiva a la Región Fronteriza de Chetumal.

Fuente elaboración propia con información del DOF.

³¹⁹ Véase “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo”, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>, consultado el 19 de enero de 2021.

³²⁰ Véanse considerandos del Decreto de la zona libre de Chetumal 2021, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 19 de enero de 2021.

³²¹ *Ibidem*, artículos 6 y 9.

En el caso del estímulo otorgado en la exención del IGI, solamente aplica a las mercancías listadas en dicho Decreto. Ahora bien, a efecto de gozar de dichos beneficios se deberá cumplir con lo siguiente:

- Los artículos deberán ser importados bajo el régimen de importación definitiva.
- Las personas físicas o morales que deseen gozar de dicha utilidad deberán obtener un Registro de Empresa de la Región.³²²

Igualmente, el artículo sexto del ordenamiento señala diversos requisitos para que las personas físicas o morales cuenten con un Registro de Empresas de la Región a efecto de aplicar dichos beneficios. Entre las condicionantes destacan:

- Personas físicas o morales dedicadas a la comercialización de alimentos y abarrotes; tiendas de autoservicio; comercialización de ropa, bisutería y accesorios de vestir; comercialización de productos farmacéuticos, lentes y artículos ortopédicos; comercialización de maquinaria y equipo; comercialización de materiales para la construcción; restaurantes y otros establecimientos de preparación de alimentos y bebidas; hotelería, moteles y otros servicios de alojamiento temporal; servicios educativos; servicios médicos y hospitalarios; servicios de esparcimiento culturales y deportivos, así como recreativos; servicios de reparación y mantenimiento de automóviles; alquiler de bienes inmuebles, maquinaria y equipo.
- Cubrir las contribuciones distintas del IGI y DTA, cumplir con las RyRNA, cuotas compensatorias y Normas Oficiales Mexicanas, así como con los demás requisitos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.
- Adjuntar en documento digital, como anexo del pedimento de importación correspondiente, copia del registro vigente como Empresa de la Región.

³²² De conformidad con la fracción I del Artículo Segundo del Decreto de la Zona Libre de Chetumal podemos entender por empresa de la región a aquellas personas físicas o morales dedicadas a la comercialización de alimentos y abarrotes; tiendas de autoservicio; comercialización de ropa, bisutería y accesorios de vestir; comercialización de productos farmacéuticos, lentes y artículos ortopédicos; comercialización de maquinaria y equipo; comercialización de materiales para la construcción; restaurantes y otros establecimientos de preparación de alimentos y bebidas; hotelería, moteles y otros servicios de alojamiento temporal; servicios educativos; servicios médicos y hospitalarios; servicios de esparcimiento culturales y deportivos, así como recreativos; servicios de reparación y mantenimiento de automóviles; alquiler de bienes inmuebles, maquinaria y equipo; según la clasificación del Catálogo de Actividades Económicas que da a conocer el SAT mediante reglas de carácter general, que se ubiquen y comercialicen bienes o servicios en la Región Fronteriza de Chetumal. Véase DOF del 31 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2020&month=12&day=31&edicion=MAT>, consultado el 20 de enero de 2021.

- En caso de ventas al público en general se deberán realizar de conformidad con el artículo 29 del CFF; dicha enajenación deberá ser exclusivamente en la Región Fronteriza de Chetumal.
- Notificar a la SE cambio de domicilio fiscal y/o del domicilio manifestado para el almacenamiento o comercialización de las mercancías importadas al amparo del citado ordenamiento.
- Contar con Padrón de Importadores.³²³

Por su parte el artículo 7 señala las causales de cancelación del Registro mencionado, entre las que se encuentran:

- Las mercancías importadas definitivamente para su comercialización o almacenamiento en la Región Fronteriza de Chetumal deberán comercializarse o bien almacenarse sólo en el domicilio manifestado en la solicitud de registro.
- No efectuar pagos provisionales o no presentar la declaración anual de los impuestos federales a los que se encuentren obligados.
- Encontrarse como no localizado en el domicilio fiscal o en el registrado en su solicitud de registro como Empresa de la Región, o bien se identifique que dichos domicilios no corresponden al contribuyente.
- Ubicarse en los supuestos señalados en el artículo 69 penúltimo párrafo del CFF; ya sea la persona física o bien algún socio o accionista de la persona moral.³²⁴
- Ubicarse en la presunción señalada en el artículo 69B del CFF.³²⁵

³²³ Es importante comentar que el artículo 6 fracción VI del Decreto de la Zona Libre de Chetumal sólo menciona contar con Padrón de Importadores; sin embargo, la mercancía listada en el artículo 5 está comprendida en los capítulos 50 a 63, así como en las partidas 6401, 6402, 6403, 6404 y 6405 de conformidad con el Anexo 10 de las Reglas Generales para Comercio Exterior para 2020. También se encuentra listada en los Sectores 10 Calzado y 11 Textil y Confección, por tanto, es requisito indispensable –de conformidad con la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y Exportación al momento de realizar la importación definitiva de la citada mercancía– que los importadores cuenten además del Padrón General con el de Sectores Específicos. Véase Anexo 10 de las Reglas Generales para Comercio Exterior para 2021, disponible en: <https://www.sat.gob.mx/personas/normatividad>, consultado el 20 de enero de 2021.

³²⁴ El artículo 69 del CFF señala la obligación de las autoridades fiscales de guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos proporcionados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados; así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. No obstante, dicha obligación contempla la excepción de aquellos ciudadanos que se ubiquen en determinados supuestos como: (i) que tengan a su cargo créditos fiscales firmes, (ii) que estando inscritos ante el registro federal de contribuyentes se encuentren como no localizados, (iii) que haya recaído sobre ellos sentencia condenatoria ejecutoria respecto a la comisión de un delito fiscal. Véase artículo 69 del CFF, disponible en: <https://www.sat.gob.mx/personas/normatividad>, consultado el 19 de enero de 2021.

³²⁵ El artículo 69B del CFF establece que en los casos en los cuales la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se

Asimismo, se excluye a ciertas compañías para obtener el Registro de Empresas de la Región; además de industrias que tributen en el régimen opcional para grupos de sociedades³²⁶ actividades agropecuarias, maquiladoras, entidades que gozan de algunos estímulos fiscales, e importación realizada por medio de empresas de mensajería y paquetería.³²⁷

De lo anteriormente vertido podemos observar a todas luces que aunque el ordenamiento lleva por título Decreto de la Zona Libre de Chetumal, ni los beneficios ni sus características le otorgan esa figura. Para ilustrarlo mejor, baste ver los siguientes cuadros.

Región Fronteriza	Zona Libre de Chetumal
Delimitada a determinados estados del país.	Delimitada al municipio de Othón P. Blanco del estado de Quintana Roo
Condicionada a la realización de ciertas actividades	Condicionada a la realización de ciertas actividades
Exención total o parcial del IGI	Exención del IGI
Emisión de un listado de mercancías	Emisión de un listado de mercancías
Obtención de un registro como Empresa de la Frontera para gozar de los beneficios	Obtención de un registro como Empresa de la Región para gozar de los beneficios
El registro está supeditado al cumplimiento de determinadas obligaciones	El registro está supeditado al cumplimiento de determinadas obligaciones
El Registro tiene una vigencia.	El Registro tiene una vigencia.

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Del cuadro anterior podemos darnos cuenta de que las características de una región fronteriza son iguales a las particularidades otorgadas en la Zona Libre de Chetumal. Ahora bien, en el siguiente cuadro podemos observar las diferencias que existen entre una zona libre y la de Chetumal:

encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes. Con base en lo anterior, los comprobantes fiscales que amparen tales operaciones no causarán ningún efecto ni para los ciudadanos que hayan emitidos dichas facturas ni para quienes hayan dado algún efecto fiscal (deducir/acreditar) a los mismos. Véase artículo 69B del CFF, disponible en: <https://www.sat.gob.mx/personas/normatividad>, consultado el 19 de enero de 2021.

³²⁶ Tiene como propósito otorgar flexibilidad y brindar condiciones fiscales a las empresas mexicanas con respecto a los inversionistas extranjeros, se permite el diferimiento de una parte del Impuesto Sobre la Renta que se genere o cause por parte de las empresas que integran el grupo. Véase “Orientación”, Servicio de Administración Tributaria, disponible en: <https://www.sat.gob.mx/con-sulta/49464/beneficios-del-regimen-opcional-para-grupos-de-sociedades>, consultado el 21 de noviembre de 2021.

³²⁷ Véase artículo tercero fracciones I y II del Decreto de la Zona Libre de Chetumal 2021, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 31 de enero de 2021.

No.	Características de zonas libres	Zona Libre de Chetumal DOF 31/12/2020
1	Facilidades financieras	No se otorgaron facilidades financieras.
2	Estímulos fiscales	No se otorgaron estímulos fiscales.
3	Estímulos al comercio exterior	Exención del IGI. Estímulo fiscal consistente en un crédito fiscal equivalente al 100% del DTA, ³²⁸ por concepto de importaciones definitivas al amparo del citado mecanismo y por reexpedición. Estímulo fiscal basado en un crédito equivalente al 100% del IGI que se tenga que pagar por las mercancías extranjeras distintas de las que se integran el equipaje de los pasajeros con valor hasta de 1,000 dólares, siempre que sean importadas para el régimen de importación definitiva a la Región Fronteriza de Chetumal.
4	Ubicación geográfica	Se delimitó a la localidad de Chetumal en el municipio de Othón P. Blanco del estado de Quintana Roo.
5	Régimen aduanero especial	No se otorgó ningún régimen aduanero especial.
6	Destino de las mercancías	No se otorgó ninguno.

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Tal y como podemos observar de los cuadros anteriores, los estímulos otorgados no le dan el carácter de una zona libre sino de una región fronteriza; en virtud de la primera posee más estímulos tanto fiscales federales como locales, así como régimen aduanero especial e inclusive estímulos financieros con objeto de fomentar la inversión tanto nacional como extranjera. Por su parte en una región fronteriza, se otorgan beneficios aduaneros a determinado territorio y dichas ventajas marcan una clara diferencia con el resto del territorio nacional, las cuales son concedidas siempre y cuando se cumplan con determinados requisitos.

En ese orden de ideas nos encontramos ante una región fronteriza y no una zona libre como lo señala el multicitado Decreto, en virtud de que los citados estímulos se otorgaron únicamente en la localidad de Chetumal en el municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo –un municipio– de la zona Sureste de México, dichos beneficios solamente son en materia aduanera y los podrán gozar los usuarios siempre y cuando cumplan con las condicionantes señaladas en párrafos anteriores.

³²⁸ *Ibidem*, artículos 6 y 9.

Además, en el citado documento en varias ocasiones se menciona de manera expresa “Región Fronteriza de Chetumal”.

El 5 de marzo de 2021 se publicó en el DOF el Acuerdo que modifica el diverso por el cual la Secretaría de Economía (en adelante SE) emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior. En la regla 2.7.2. señala el procedimiento para solicitar el Registro como Empresa de la Región,³²⁹ a realizarse a través de la Ventanilla Digital ante la Dirección General de Facilitación Comercial y de Comercio Exterior (en adelante DGFCCE) y su posterior publicación en el citado periódico oficial el 9 de mayo de 2022 Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior, en la regla 2.7.10³³⁰ señala:

- Estar inscritos y activos en el padrón de importadores del SAT;
- Tener registradas ante el SAT las actividades por las que solicita el Registro;
- Tener registrado ante el SAT el domicilio que pretenda dar de alta en su solicitud de Registro como Empresa de la Región;
- Tener registrados y actualizados en la Ventanilla Digital a los socios y accionistas, en el caso de personas morales,
- Contar con opinión positiva de cumplimiento de obligaciones fiscales, vigente, emitida por el SAT de conformidad con el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, y
- Anexar a su solicitud diversa documentación digitalizada.³³¹

Una vez recibida la documentación, la DGFCCE contará con un plazo de cinco días máximo contados a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud para emitir resolución correspondiente; en caso de ser favorable se otorgará al solicitante un número de Registro compuesto por 20 dígitos para personas morales y 21 para físicas conformado por el Registro Federal de Contribuyentes (en adelante RFC),

³²⁹ Véase regla 2.7.2 del Acuerdo que modifica el diverso por que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior publicado en el DOF el 5 de marzo de 2021, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=03&day=05, consultado el 30 de marzo de 2021.

³³⁰ Véase Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior, publicado en el DOF el 9 de mayo de 2022, regla 2.7.10 disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2022&month=05&day=09#gsc.tab=0 consultado el 31 de agosto de 2022.

³³¹ En el Anexo I se señalan los documentos que se deberán presentar digitalizados para obtener el Registro como Empresa de la Región de personas físicas y morales.

las letras ER y seis números aleatorios irrepetibles. El citado Registro tendrá una vigencia conforme a la validez del Decreto de la Zona Libre de Chetumal.

En caso de resolución negativa, en el citado oficio la autoridad deberá indicar el motivo del rechazo. Algunos de los motivos de devolución de la solicitud son:

- Se trate de las operaciones que en términos de la legislación aduanera se efectúen por o a través de empresas de mensajería y paquetería.
- El solicitante se encuentre como no localizado³³² en el domicilio fiscal o en el registrado en su solicitud de Registro como Empresa de la Región, o bien se identifique que dichos domicilios no corresponden al contribuyente.
- El solicitante se encuentre en el listado publicado en el DOF y en la página de Internet del SAT a que se refiere el artículo 69-B Bis³³³ del Código Fiscal de la Federación.³³⁴

En esa misma fecha se publicó en el DOF la Cuarta Resolución de Modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020 y sus Anexos 1-A, 4, 16 y 22, en la cual la regla 3.4.10 señala la importación definitiva de las mercancías a la Región Fronteriza de Chetumal³³⁵ y, en su caso posterior, la reexpedición³³⁶ al resto del territorio nacional; siempre y cuando se cuente con el

³³² De conformidad con la Primera Sala Regional del Norte-Este del Estado de México del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podemos entender por no localizado a aquel contribuyente no hallado en el domicilio por estar ausente de forma temporal; esto es, en ese momento no se localizó, pero se sabe con certeza que sí puede ser encontrado ahí. Tesis VII-TASR-1HM-10, R.T.F.J.F.A., Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sistema de Consulta Temática de Tesis y Jurisprudencia, séptima época., año III., Núm. 28, noviembre, 2013, p. 245.

³³³ El artículo 69B Bis del CFF otorga la facultad a la autoridad fiscalizadora para presumir la transferencia indebida de pérdidas de ejercicios anteriores pendientes de disminuir del contribuyente, cuando éste participe en una reestructuración de sociedades o cambio de accionistas, con la finalidad de obtener un beneficio fiscal y no exista una razón de negocios. Véase artículo 69B Bis del CFF disponible en: <https://www.sat.gob.mx/personas/normatividad>, consultado el 21 de noviembre de 2021.

³³⁴ Véase Acuerdo que modifica el diverso por que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior, *op. cit.*, regla 2.7.2, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 30 de marzo de 2021.

³³⁵ Nuevamente se señala de manera expresa: "región fronteriza de Chetumal", tal y como lo menciona el Decreto de la Zona Libre de Chetumal emitido el 31 de diciembre de 2020.

³³⁶ De conformidad con el artículo 138 de la Ley Aduanera entendemos por reexpedición la internación, al resto del país, de mercancías de procedencia extranjera importadas a la franja o región fronteriza en los siguientes casos:

- Cuando se trate de mercancías importadas en forma temporal o definitiva a la franja o región fronteriza, y en este último caso se hubieran cubierto las contribuciones aplicables al resto del país.
- Cuando se trate de mercancías importadas que hayan sido objeto de procesos de elaboración o transformación en la franja o región fronteriza.
- Cuando las mercancías importadas se internen temporalmente al resto del país para ser sometidas a un proceso de transformación, elaboración o reparación. Véase artículo 138 de la Ley

Registro de Empresa de la Región, éste deberá hacerse por la Aduana de Subteniente López utilizando las claves de pedimento, identificadores y destinos de mercancía señalados en los Apéndices 2, 8 y 15 del Anexo 22 de las citadas Reglas³³⁷ y sus posteriores publicaciones en DOF del 24 de diciembre de 2021 Reglas Generales de Comercio Exterior para 2022 y su anexo 13 y del 7 de enero de 2022 de los Anexos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2022, publicadas el 24 de diciembre de 2021 y los Anexos 6, 22 y 26 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2023, publicadas en edición vespertina del 27 de diciembre de 2022; publicados en el DOF el 5 de enero de 2023.

En mi opinión, tanto con el Decreto en comento como con el de estímulos fiscales de la Región Fronteriza Sur, aún es necesario traducir la normatividad en acciones concretas y reales enfocadas al objeto planteado. La actual administración debe hacer más grande la apuesta y crear o fortalecer figuras que en verdad favorezcan a los particulares; conceder un amplio paquete de estímulos fiscales, aduaneros e, inclusive, financieros, con el fin no sólo de atraer sino también de retener la inversión nacional y extranjera, tal y como ocurrió con las eliminadas ZEE.

De manera ilustrativa se enlistan los incentivos fiscales y aduaneros concedidos por los Gobiernos Federales a las citadas figuras:

	Incentivos fiscales					Incentivos aduaneros			
	ISR	IVA	IEPS	Aportaciones de seguridad social	Capacitación	Régimen aduanero	IGI	DTA	R y RNA
ZEE (EPN)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Región Fronteriza Norte (AMLO)	X	X							
Región Fronteriza Sur (AMLO)	X	X							
Zona Libre de Chetumal (AMLO)							X	X	

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Aduanera disponible en disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 31 de marzo de 2021.

³³⁷ En el Anexo II se señalan las claves de pedimento e identificadores a utilizar de conformidad con los Apéndices 2 y 8 del Anexo 22 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2022.

Del cuadro anterior se desprende que la figura más completa son las ZEE creadas por la anterior administración pues la misma combina tanto incentivos fiscales como aduaneros, lo cual permite a los particulares tener una mayor gama de beneficios y por tanto posibilidades para realizar sus operaciones.

Para aclarar lo anterior, baste revisar el siguiente cuadro:

No.	Características de zonas francas	ZEE México
1	Facilidades financieras	No se otorgaron facilidades financieras.
2	Estímulos fiscales	ISR: Los primeros 10 años al 100%, los 5 años siguientes a 50%. IVA: Tasa 0% Aportaciones de seguridad social: Los primeros 10 años al 50%, los 5 años siguientes a 25%. Capacitación: Deducción adicional aplicable contra los ingresos generados en la Zona, equivalente al 25% del gasto efectivamente erogado por concepto de capacitación que otorgue a sus trabajadores dentro de la Zona.
3	Estímulos al comercio exterior	IGI: Exento DTA: Cuotas preferenciales
4	Ubicación geográfica	Se crearon siete ZEE en las regiones del país con mayores rezagos en desarrollo social. Debían ubicarse en las entidades federativas que, a la fecha de la emisión del Dictamen, se encontraran entre las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema. Debían establecerse en áreas geográficas que representaran una ubicación estratégica para el desarrollo de la actividad productiva.
5	Régimen aduanero especial	Sí se otorgó un régimen aduanero de ZEE
6	Destino de las mercancías	Sí se otorgó.

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

En los cuadros anteriores se analiza la figura más completa: las ZEE creadas por la anterior administración; por su naturaleza presentan mayores similitudes con las zonas francas.

Considero que si en verdad el Gobierno Federal busca el desarrollo económico y social de la región Sureste necesita utilizar herramientas fuertes para

apoyar la inversión nacional, extranjera y el comercio exterior. Dichas ZEE tenían el mismo propósito que ahora pretenden tanto con el CIIT como con los decretos de estímulos fiscales Región Fronteriza Sur y de la Zona Libre de Chetumal: promover el desarrollo económico y social de la zona Sureste de México.

Para un mejor entendimiento de la figura de las ZEE se realiza un análisis de dicha herramienta.

E. Zonas Económicas Especiales: Estudio de casos en el Sureste mexicano

El primero de junio de 2016 fue publicada en el DOF la LFZEE que tenía por objeto regular la planeación, el establecimiento y la operación de las ZEE; además de reducir la pobreza, expandir oportunidades para vidas saludables y productivas a través del fomento a la inversión, productividad, competitividad, empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población.³³⁸

Por su parte el artículo 6 del citado ordenamiento señalaba los requisitos para el establecimiento de una ZEE, algunos de los cuales son:

- Regiones del país con mayores rezagos en desarrollo social.
- Debían ubicarse en las entidades federativas que, a la fecha de la emisión del Dictamen, se encontraran entre las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema de acuerdo con la información oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Debían establecerse en áreas geográficas que representaran una ubicación estratégica para el desarrollo de la actividad productiva, debido a la facilidad de integración con carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, puertos o corredores interoceánicos y potencial conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales.
- Debían prever la instalación de sectores productivos de acuerdo con las ventajas comparativas y vocación productiva presente o potencial de la Zona.

De las condicionantes anteriormente mencionadas se desprende el principal requisito para el establecimiento de una ZEE en México: que la misma estuviera ubicada en alguna de las entidades federativas con mayores rezagos en desarrollo social; así como contar con una ubicación privilegiada para facilitar la actividad productiva de la misma; otro punto sobresaliente era la fundación de sectores productivos de conformidad con las ventajas de la región.

³³⁸ Véase artículo 1 de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 20 de enero de 2021.

Con lo anterior se da paso al surgimiento de ordenamientos que han pretendido conseguir los objetivos ya mencionados. En este sentido, el artículo 8 de la LFZEE menciona la facultad del Ejecutivo Federal de emitir la Declaratoria de Zona a través de un Decreto publicado en el DOF.³³⁹ Al respecto fueron emitidos siete decretos de declaratoria de los cuales analizaremos dos: Coatzacoalcos (Veracruz) y Salina Cruz (Oaxaca), en virtud de encontrarse en la región del CIIT.

a. Zona Económica Especial de Coatzacoalcos

El 29 de septiembre de 2017 fue publicado en el DOF el Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos con el propósito de promulgar su creación, delimitando el polígono territorial, área de influencia, e implantando estímulos fiscales y un régimen aduanero aplicable exclusivamente a dicha zona.³⁴⁰

Ahora bien, de la lectura a los considerandos de dicho Decreto se puede observar que el objetivo primordial de esta ZEE era contribuir al abatimiento de la desigualdad y cerrar brechas de desarrollo. En cuanto a la delimitación territorial, de conformidad con el artículo tercero del ordenamiento, la ZEE se localizaba en los municipios: Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, del Estado de Veracruz, con una superficie de 12,846-75 hectáreas (doce mil ochocientos cuarenta y seis hectáreas, setenta y cinco áreas).

El artículo 7 del mismo ordenamiento señalaba, de manera enfática, cuáles eran las actividades que no se podían realizar en la ZEE:

- Refinación de petróleo y procesamiento de gas natural;
- Almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de hidrocarburos y petrolíferos a personas que se ubiquen fuera de la sección correspondiente o cualquier otra actividad que permita la entrega o aprovechamiento de los mencionados hidrocarburos y petrolíferos fuera de dicha sección;
- Petroquímica, hasta antes de la entrada en vigor del citado Decreto, llevada a cabo por personas ubicadas en los municipios de Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, del estado de Veracruz; este tipo de actividades serán especificadas en los criterios a que se refiere el artículo 67, fracción VIII Bis, último párrafo del Reglamento de la LFZEE.³⁴¹

³³⁹ *Ibídem*, artículo 8.

³⁴⁰ Véase artículo 1 del Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos 2017, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 20 de enero de 2021.

³⁴¹ *Ibídem*, artículo 8.

Es importante comentar una vez más que cada una de las siete ZEE contaba con vocaciones de conformidad con la región y la política industrial sustentable; tenían, además, el propósito de impulsar el desarrollo económico y social de la zona. En el caso de Coatzacoalcos las vocaciones eran:

ZEE	VOCACIÓN
Coatzacoalcos (Veracruz)	Química Petroquímica Derivados Agroindustria Papel y pulpa Aluminio Muebles Metal/mecánica Plásticos

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

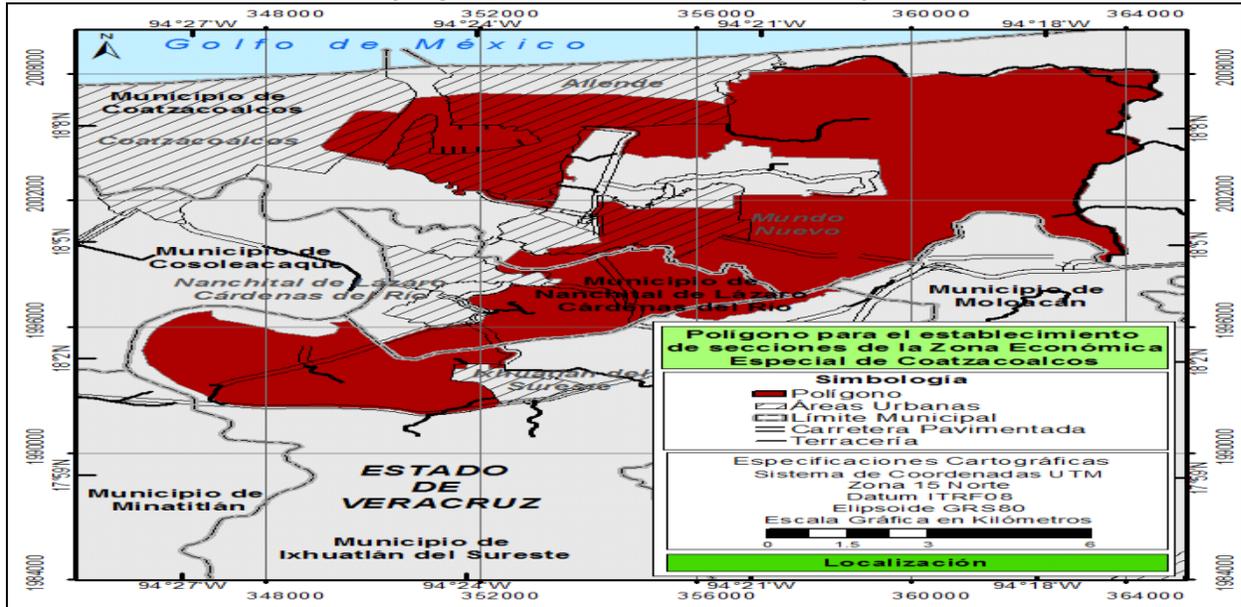
De acuerdo con el Dictamen de Declaratoria de ZEE de Coatzacoalcos, las vocaciones asignadas a la región se determinaron con base en el análisis de flujos de comercio exterior y demanda nacional para identificar las industrias en las cuales México ha demostrado ser competitivo a nivel internacional.³⁴² Uno de los estudios, del informe de *Doing Business Mexico 2016*, publicado por el Banco Mundial, arrojó que Veracruz ocupaba el lugar número 10 de los 32 estados de México para hacer negocios; ahora bien, de conformidad con la SE, para 2016 las actividades preponderantes en Coatzacoalcos eran: metalmecánica, agroindustrial, químicos, bioquímica, minería, turismo, petróleo, gas y petroquímica.³⁴³

Con ello observamos que las vocaciones de la ZEE de Coatzacoalcos fueron determinadas en razón a las principales ocupaciones de la región, a efecto de aprovechar los recursos naturales y humanos del estado.

³⁴² Véase Dictamen de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Zonas Económicas Especiales, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/371697/Dictamen.pdf>, consultado el 2 de febrero de 2021.

³⁴³ “Economía” Información Económica y Estatal Veracruz, Secretaría de Economía, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175919/veracruz_2016_1116.pdf, consultado el 21 de enero de 2021.

Zona Económica Especial de Coatzacoalcos
Polígono Zona Económica Especial de Coatzacoalcos
(Superficie 12,846-75 hectáreas)



Fuente: Véase página 7 del Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos 2017, disponible en <https://www.dof.gob.mx/> consultado el 19 de abril de 2021.

b. Zona Económica Especial de Salina Cruz

El 19 de diciembre de 2017 fue publicado en el DOF el Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz cuyo propósito esencial era combatir la desigualdad y cerrar brechas de desarrollo a efecto de realizar acciones que promovieran el crecimiento económico del estado.³⁴⁴

El artículo tercero señalaba que la ZEE de Salina Cruz estaba localizada en el municipio con el mismo nombre, del estado de Oaxaca, dentro del polígono localizado en el municipio de Salina Cruz, del mismo estado, con una superficie de 4, 598-97 hectáreas (cuatro mil quinientas noventa y ocho hectáreas, noventa y siete áreas) Igualmente el artículo sexto mencionaba las actividades que no podían realizarse en la misma:

- Refinación de petróleo y procesamiento de gas natural;
- Almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de hidrocarburos y petrolíferos a personas que se ubiquen fuera de la sección

³⁴⁴ Véanse Considerandos del Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz 2017, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/> consultado el 21 de enero de 2021.

correspondiente o cualquier otra actividad que permita la entrega o aprovechamiento de los mencionados hidrocarburos y petrolíferos fuera de dicha región.³⁴⁵

Ahora bien, las vocaciones de la citada ZEE eran:

ZEE	Vocación
Salina Cruz (Oaxaca)	Agroindustria Eléctrica/electrónica Maquinaria y equipo Metal/mecánica

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Cabe señalar que según el Dictamen de Declaratoria de ZEE de Salina Cruz, las especializaciones asignadas a esta región se determinaron considerando el análisis de flujos de comercio exterior y demanda nacional para identificar las industrias en las cuales el país se ha destacado competitivamente a escala internacional.³⁴⁶

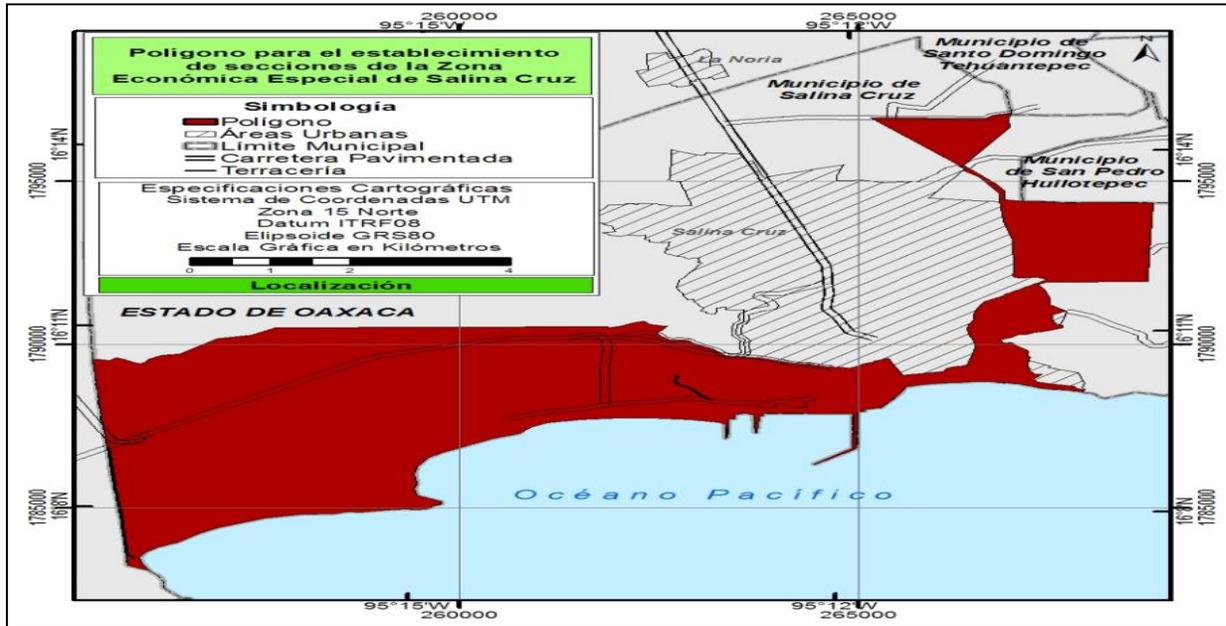
Según el estudio realizado por *Doing Business Mexico 2016*, publicado por el Banco Mundial, Oaxaca ocupaba el lugar número 27 de los 32 estados en el rubro de apertura de empresas. Por su parte la SE, en 2016, especificó que las actividades preponderantes de Salina Cruz eran: agroindustria, turismo, productos de madera, textil, energías renovables, productos para construcción y metalmecánica.³⁴⁷ Es evidente que las vocaciones asignadas a la ZEE de Salina Cruz se determinaron por ese tipo de actividades de la región.

³⁴⁵ *Ibídem*, artículo 6.

³⁴⁶ Véase Dictamen de la Zona Económica Especial de Salina Cruz, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Zonas Económicas Especiales, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/372131/Dictamen_.pdf, consultado el 2 de febrero de 2021.

³⁴⁷ Véase "Economía", Información Económica y Estatal Oaxaca, Secretaría de Economía, disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/se/>, consultado el 21 de enero de 2021.

Zona Económica Especial Salina Cruz
Polígono Zona Económica Especial de Salina Cruz
(Superficie 4,598-97 hectáreas)



Fuente: Véase página 6 del Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz 2017, disponible en <https://www.dof.gob.mx/> consultado el 19 de abril de 2021.

c. Estímulos fiscales y aduaneros otorgados a las ZEE de Coatzacoalcos y Salina Cruz

Un elemento que jugó un papel preponderante en las ZEE son los estímulos fiscales y aduaneros dados por el Gobierno Federal a las personas morales establecidas en estas zonas. Tal como se abordó en el capítulo I de la presente investigación, los estímulos son otorgados por el Gobierno para liberar de cargas tributarias a los contribuyentes con un objetivo específico: atraer inversión nacional y extranjera, fomentar el comercio exterior y generar más y mejores empleos.

Ahora bien, en la exposición de motivos de la LFZEE se presentan las ZEE como instrumentos de comercio e inversión. Tienen como propósito superar las barreras que impiden la inversión; por tanto, a fin de aminorar ese efecto es imprescindible gozar de autonomía fiscal y aduanal,³⁴⁸ precisamente por ello México otorgó atractivos paquetes de incentivos de ese tipo para los inversionistas, mediante los cuales inyectaran sus recursos al país.

³⁴⁸ Véase Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, Gaceta Parlamentaria 2015, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2015/mar/20150318-III/Iniciativa-2.html>, consultado el 21 de enero de 2021.

En ese tenor la anterior administración, 2012-2018, concedió ventajas fiscales en materia de ISR, IVA, IEPS y aportaciones de seguridad social. De manera concreta los estímulos otorgados eran los siguientes:

ZEE	ISR		APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL		IVA	IEPS	CAPACITACIÓN
	10 años 100%	5 años 50%	10 años 50%	5 años 25%			
					Tasa 0%		
Coatzacoalcos (Veracruz)	X	X	X	X	X	X	X
Salina Cruz (Oaxaca)	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

En lo tocante al ISR, sin duda, eran diversas las bondades otorgadas a los particulares, entre ellas:

- Para determinar la utilidad fiscal³⁴⁹ los administrados que se ubicaran en la ZEE podían aplicar las deducciones contra los ingresos siempre y cuando ambas estuvieran directamente relacionadas con la actividad desarrollada en la zona.³⁵⁰
- Asimismo, los residentes en México que aplicaran las deducciones del citado impuesto podían acreditar contra el ISR que les correspondía pagar; es decir, el ISR pagado en el extranjero.³⁵¹

En estos Decretos también se señalaban algunas obligaciones para los contribuyentes que aplicaran los beneficios en materia de ISR:

- Los empleadores debían inscribir a los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante IMSS).
- Los patrones debían enterar y pagar las aportaciones de seguridad social al IMSS en tiempo y forma.
- Presentar ante el SAT avisos e información solicitada por dicho órgano desconcentrado.

³⁴⁹ De conformidad con el artículo 9 de la LISR, la utilidad fiscal se obtendrá disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio fiscal las deducciones autorizadas y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 26 de enero de 2021.

³⁵⁰ Véase Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz, *op. cit.*, artículo vigésimo segundo disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 26 de enero de 2021. Véase Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos, *op. cit.*, artículo vigésimo tercero disponible en <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 30 de enero de 2021.

³⁵¹ *Ibidem*, artículos vigésimo tercero y vigésimo cuarto.

- Estar al corriente en sus obligaciones fiscales.³⁵²

Con respecto a las aportaciones de seguridad social, considero que los beneficios no sólo contemplaban a los empleadores, sino también a los asalariados, pues las empresas tenían como obligación mantener al menos el mismo número de trabajadores asegurados en el IMSS –a efecto de gozar de los privilegios del ISR y las cuotas obrero-patronales–;³⁵³ con ello, estos últimos podían tener la certeza de que todo el tiempo laborado en la ZEE gozarían del derecho a la seguridad social.

En materia de IVA estos ordenamientos señalaban algunas bondades no sólo para los usuarios de las ZEE, sino también para aquellas personas físicas o morales que realizaran algún acto de comercio con los usuarios de dichas regiones; por ejemplo, los residentes en territorio nacional ubicados fuera de las ZEE podían aplicar la tasa 0% de dicha contribución³⁵⁴ por el valor de los servicios prestados y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes tangibles concedidos al Administrador Integral o a los inversionistas, siempre y cuando los residentes contarán con la documentación comprobatoria que avalará la introducción de la actividad a esa región.³⁵⁵

De lo anteriormente expuesto podemos observar que los estímulos otorgados en ambos decretos implicaban importantes beneficios fiscales al favorecer no sólo a los administradores e inversionistas de las ZEE, sino también a los trabajadores y a las personas físicas y morales que celebraran algún acto de comercio con los usuarios de dichas regiones.

Asimismo, tal como se menciona en los considerandos de los ordenamientos, las ventajas tributarias tenían por objeto impulsar el crecimiento y desarrollo de la región, fomentar el comercio exterior mediante la entrada de capital tanto extranjero como nacional, a fin de generar más y mejores empleos en la región y, por ende, lograr un desarrollo económico y social a largo plazo.

³⁵² *Ibidem*, artículos vigésimo séptimo y vigésimo octavo.

³⁵³ *Ibidem*, artículos vigésimo sexto y trigésimo segundo.

³⁵⁴ *Ibidem*, artículos trigésimos cuarto y trigésimo quinto.

³⁵⁵ De conformidad con los artículos 1ero y 5to de la LIVA los contribuyentes que lleven a cabo actos gravados, independientemente de la tasa establecida de dicho impuesto, tienen derecho a acreditar la citada contribución. Ahora bien, los actos y actividades a los cuales se les fije la tasa 0% de IVA causarán los mismos efectos que aquellos a los cuales se les aplique la tasa general; por tal motivo, el IVA trasladado a las personas físicas o morales ubicadas fuera de la ZEE daría derecho al acreditamiento correspondiente, pero al ser tasa 0% podrá optarse por solicitar al SAT la devolución o compensación del citado impuesto. Por lo anterior, los contribuyentes tendrían derecho a una recuperación del IVA trasladado del 100%, situación que no acontece con la tasa general, exenta o con tasas preferenciales. Véanse artículos 1 y 5 de la LIVA disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 30 de enero de 2021.

d. Régimen aduanero de las ZEE de Coahuila y Salina Cruz³⁵⁶

En los decretos se mencionaba que las ZEE tendrían un régimen aduanero de ZEE con determinadas características, como lo es el plazo de permanencia de las mercancías en las zonas consideradas.

En estas ZEE los particulares podrían ingresar mercancía e insumos de índole extranjera, nacional y/o nacionalizada por un plazo de hasta 60 meses. Sobre este punto es importante comentar –de conformidad con el Anexo D Depósitos Aduaneros y Zonas Francas del Convenio de Kyoto– que la duración de almacenamiento en los citados lugares será con base en las necesidades del comercio exterior,³⁵⁷ por lo cual considerar un plazo de hasta 60 meses satisfaría ampliamente los menesteres de los actores del comercio exterior y concedería una gran ventaja –plazo más largo de permanencia– por encima de otros regímenes aduaneros que también permiten el almacenamiento de artículos.³⁵⁸

Características del régimen aduanero de ZEE:

- No se pagarían los impuestos al comercio exterior, salvo tratándose de mercancías extranjeras en los casos previstos en el artículo 63-A de la Ley Aduanera.³⁵⁹
- Se pagarían los impuestos al comercio exterior que correspondieran por los faltantes de las mercancías destinadas al régimen aduanero de ZEE.

³⁵⁶ El régimen aduanero de las ZEE no está contemplado en la Ley Aduanera vigente –enero 2023–, por lo cual el análisis del citado destino se realizó únicamente con base en lo señalado en los Decretos de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz y en el de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Coahuila.

³⁵⁷ Véase Anexo D, Depósitos Aduaneros y Zonas Francas del Convenio de Kyoto revisado de 1999, disponible en: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revise_d_kyoto_conv/kyoto_new/kyoto_new_es.aspx, consultado el 25 de enero de 2021.

³⁵⁸ Es importante comentar que la temporalidad de 60 meses concedido a las ZEE era el plazo más largo concedido a los insumos de importación: Los regímenes aduaneros contemplados en la Ley Aduanera –los cuales permiten el almacenamiento de materias primas–: (i) el régimen de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación permite, de conformidad con el artículo 108 del citado ordenamiento, plazos de temporalidad de hasta 18 meses; por su parte y (ii) el de depósito fiscal de conformidad con el artículo 119-A, de la Ley de la materia, contempla plazos de hasta 24 meses; por tanto, el otorgado a las ZEE era el plazo más largo concedido a los actores del comercio exterior para el almacenamiento de artículos, al igual que en el régimen de RFE de conformidad con la regla 4.8.2 de las RGCE. Véanse artículos 90, 108 fracción I, 119-A y 135-C de la Ley Aduanera y regla 4.8.2 de las RGCE, disponibles en: <https://www.sat.gob.mx/personas/normatividad>, consultada el 25 de enero de 2021.

³⁵⁹ El artículo 63-A de la Ley Aduanera hace referencia a la mercancía introducida a México a través de los programas de diferimiento o de devolución de aranceles, la cual estará obligada al pago del IGI según los Tratados Internacionales de los que México sea parte. Véase artículo 63-A de la Ley Aduanera disponible en: <https://www.sat.gob.mx/personas/normatividad>, consultado el 20 de enero de 2021.

- La mercancía no estaría sujeta al cumplimiento de las Regulaciones y Restricciones No Arancelarias (RRNA) ni a las Normas Oficiales Mexicanas que la SE publicara mediante reglas.
- No causarían impuestos al comercio exterior las mermas³⁶⁰ resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación.
- El pago del DTA se debía realizar de conformidad con el artículo 49 fracción II y III de la Ley Federal de Derechos.³⁶¹

Además, los ordenamientos mencionados también contemplaban los destinos de las mercancías sujetas el régimen aduanero de ZEE:

- Importarse definitivamente.
- Exportarse definitivamente.
- Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las nacionales cuando los beneficiarios desistieran de este régimen, siempre que se trate de mercancías no sujetas a procesos de elaboración, transformación o reparación en la Zona Económica Especial.
- Destinarse a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación; de depósito fiscal; de recinto fiscalizado estratégico; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, o de tránsito interno.³⁶²

Con lo anterior se observa que los destinos de las mercancías en el régimen de ZEE ofrecían a los particulares ventajas importantes, e incluso mayores a las contempladas para otros regímenes aduaneros como se demuestra en el siguiente cuadro.

³⁶⁰ De conformidad con el artículo 2 fracción XI de la Ley Aduanera podemos entender por merma los efectos que se consumen o pierden en el desarrollo de los procesos productivos y cuya integración al producto no pueda comprobarse; por ejemplo, la gasolina del vehículo o de la maquinaria, el consumo de electricidad. Véase artículo 2 fracción XI de la Ley Aduanera disponible en: <https://www.sat.gob.mx/personas/normatividad>, consultado el 20 de enero de 2021.

³⁶¹ El artículo 49 de la Ley Federal de Derechos contempla tanto la tasa general como las específicas a pagar en importación por concepto DTA. En el caso en particular –de conformidad con los Decretos de Declaratoria los Inversionistas– que destinen maquinaria y equipo a procesos de elaboración, transformación o reparación al régimen aduanero de ZEE podrán pagar la cuota de 1.76 al millar sobre el valor de los bienes; igualmente los insumos pagarían la cuota señalada en la fracción III del citado numeral, la cual para septiembre-diciembre de 2017 era de 296.61 pesos, en vez de pagar la cuota general de 8 al millar contenida en la fracción I del citado artículo. Véase artículo 49 de la Ley Federal de Derechos disponible en: <https://www.sat.gob.mx/normatividad/16489/leyes-fiscales>, consultado el 25 de enero de 2021.

³⁶² Véase Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz, *op. cit.*, artículo quincuagésimo primero disponible en <https://www.dof.gob.mx/> y Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos, *op. cit.*, artículo quincuagésimo segundo, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/> consultados el 26 de enero de 2021.

Régimen aduanero	Depósito fiscal	REFE	ZEE
Importarse definitivamente.	X	X	X
Exportarse definitivamente.	X	X	X
Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las nacionales.	X	X	X
Régimen de transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, Depósito fiscal, recinto fiscalizado estratégico, reparación, transformación o reparación en recinto fiscalizado o de tránsito interno.	Destinarse a régimen de transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.	Destinarse a régimen de transformación o reparación en programas de maquila o de exportación y depósito fiscal.	X

Fuente: Elaboración propia con información de Ley Aduanera, Reglamento de la Ley Aduanera y Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020.

Del cuadro anterior se desprende que la mercancía sujeta al régimen de ZEE contaba con un amplio abanico de destinos, pues podía ser destinada no sólo a los regímenes aduaneros de elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación o Depósito Fiscal sino también a Recinto Fiscalizado Estratégico (en adelante REFE), elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado o de tránsito interno; ello sin duda otorgaba una ventaja más a los usuarios de ZEE.

Otro de los beneficios ofrecidos son las mercancías destinadas a este régimen; ellas podían ser objeto de: manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación, reparación, de otras operaciones necesarias para asegurar su conservación, mejorar su presentación, su calidad comercial o acondicionarlas para su transporte; así como para realizar cualquier otra actividad económica productiva propia de la autorización de los inversionistas.³⁶³

Sobre este punto es importante comentar que la mercancía importada a los regímenes aduaneros de elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación (IMMEX) está condicionada a ser objeto de operaciones de conformidad con la modalidad del programa permitido en el oficio de autorización otorgado a la empresa;³⁶⁴ es decir, una IMMEX debe comprobar en todo tiempo que los

³⁶³ *Ibidem*, artículos quincuagésimo tercero y quincuagésimo cuarto.

³⁶⁴ De conformidad con el artículo 3 del Decreto para el fomento de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, la Secretaría de Economía podrá autorizar un programa IMMEX con las modalidades: (i) controladora de empresa, (ii) industrial, (iii) servicios, (iv) albergue y (v) terciarización; por su parte, la empresa queda forzada a cumplir las obligaciones previstas en el artículo 24 de este ordenamiento, pues el incumplimiento de algún compromiso da lugar a la suspensión del programa con fundamento en la fracción I del artículo 27 del Decreto IMMEX. Véase

insumos autorizados en el Programa cumplen con el objetivo del mismo, lo cual evidentemente limita las actuaciones de los usuarios de la ZEE.

Dado el análisis de estos beneficios aduaneros en cuestión de aduanas, se observa que la anterior administración (2012-2018) tenía planeado ofrecer importantes ventajas a estas ZEE al otorgar más privilegios con respecto a otros regímenes aduaneros. Dichos estímulos, considero, tenían por objeto atraer y retener inversión tanto extranjera como nacional. Evidentemente, los incentivos fiscales y aduaneros por otorgar en las ZEE eran superiores a los concedidos en los decretos de estímulos fiscales Región Fronteriza Norte, de estímulos fiscales Región Fronteriza Sur y el de la Zona Libre de Chetumal, pues en los ordenamientos de declaratoria de ZEE se combinaron ambos incentivos y, por ende, ofrecieron más ventajas y libertades a los particulares; mientras que en los decretos de regiones fronterizas únicamente se otorgaron ganancias fiscales y en el de Zona Libre de Chetumal sólo hubo estímulos aduaneros, limitando de esta forma el actuar de los contribuyentes.

F. Análisis económico y social de la sustitución de la figura “Zonas Económicas Especiales”, casos Coatzacoalcos-Salina Cruz, por los proyectos regionales de la actual Administración

Como se ha señalado a lo largo de la presente investigación, las figuras de ZEE de Coatzacoalcos y Salina Cruz, así como el proyecto regional del CIIT, tienen en común no sólo su ubicación geográfica sino también el mismo objetivo: promover el desarrollo económico y social de la región Sureste de México. A este respecto es importante la definición de “desarrollo” tomada del *Diccionario de la Real Academia Española*: “acción y efecto de desarrollar o desarrollarse”; por su parte, el vocablo “desarrollar” refiere: “aumentar algo de orden físico, intelectual o moral”.³⁶⁵

En torno a este tema, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) señala:

... el desarrollo humano consiste en la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida. Así mismo menciona factores esenciales que permitan a las personas ser libres:

- La posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable,

artículo 11 del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación disponible en: <http://www.sicex.gob.mx/portalsicex/SICETECA/Decretos/Programas/IMMEX/IMMEX%202012.htm>, consultadas el 25 de enero de 2021.

³⁶⁵ Véase “desarrollo” y “desarrollar”, *Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en: <https://dle.rae.es/desarrollar?m=form>, consultado el 31 de enero de 2021.

- Poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y
- Tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso.³⁶⁶

De lo anterior podemos desprender lo siguiente: el crecimiento de una región no puede ser únicamente económico, sino uno que permita a sus habitantes gozar de una vida saludable, tener un adecuado esquema de vacunación, instituciones educativas e internet a su alcance, entre otros.

A este respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (en adelante ONUAA/FAO) menciona como uno de los objetivos del desarrollo sostenible que:

La pobreza no puede ser erradicada sin que se abarquen las profundas desigualdades en los ingresos y las oportunidades económicas entre y dentro de los países, entre las zonas rurales y urbanas, entre hombres y mujeres. Para reducir estas desigualdades habrá que comenzar con mejorar el acceso de los pobres a los recursos productivos, los servicios básicos y la protección social.³⁶⁷

De los comentarios arriba mencionados resaltamos que el desarrollo de una región debe abarcar diversos aspectos, entre ellos: los gobiernos deben garantizar el acceso a los derechos sociales; dotar a dichas regiones de hospitales de tercer nivel o alta especialidad, es decir, que cuenten con la infraestructura e insumos suficientes para atender cualquier clase de enfermedad y evitar que la población deba realizar traslados largos hasta encontrar una unidad hospitalaria –lo cual implica poner en riesgo a los habitantes de dicha zona. Además de otorgar el acceso a la educación con escuelas que permitan la enseñanza presencial y a distancia, lo cual implica que tanto la institución educativa como los alumnos, en sus domicilios, cuenten con servicio de internet.

Desde mi óptica, para lograr un verdadero crecimiento en la región Sureste de México, el Gobierno Federal debe crear organismos e instituciones que garanticen el desarrollo inclusivo; a fin de reducir desigualdades, emitir políticas públicas a través de las cuales los gobernados sientan que forman parte de dicho cambio y no son discriminados o ignorados. De esta manera no sólo se beneficiaría a ciertos sectores sino a todos.

³⁶⁶ Véase “Nuestro Trabajo”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en: http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth.html, consultado el 18 de junio de 2021.

³⁶⁷ Véase “Erradicación de la Pobreza”, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, disponible en: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/overview/fao-and-post-2015/poverty-eradication/es/>, consultado el 18 de junio 2021.

Para efectos de nuestra investigación diremos que: desarrollo implica crecimiento; en concreto, el desarrollo será el crecimiento de la región Sureste de México que permita una mejora económica y en la calidad de vida de las personas.

Ahora bien, considero importante primero conocer las necesidades ahí existentes a fin de subsanarlas y, posteriormente, explotar tanto los recursos naturales como humanos para poder impulsar el crecimiento de ese lugar.

Para efecto del presente estudio es relevante enfocarnos, de manera específica, en el estado de Oaxaca como parte de la zona Sureste de México, el cual limita al Norte con Puebla y Veracruz, al Este con Chiapas, al Sur con el Océano Pacífico y al Oeste con Guerrero. Cuenta con diversos grupos étnicos; tiene seis áreas naturales protegidas por parte de Gobierno Estatal, cuatro de ellas clasificadas como parques estatales y dos zonas de reserva ecológica. En conjunto cubren una superficie de 8,667.51 hectáreas, las cuales albergan gran variedad de especies de flora y fauna.³⁶⁸

Con respecto a las actividades económicas, llama la atención que dentro de los considerandos del Decreto de Declaratoria de ZEE de Salina Cruz se señalaba a éste como un municipio representativo por ser un centro logístico en el sector de hidrocarburos; sin embargo, la citada Zona buscaba atraer sectores de mayor productividad a efecto de contribuir a la diversificación económica del Estado.³⁶⁹

En lo que respecta al estado de Veracruz –también parte de la zona Sureste de México–, limita al Norte con Tamaulipas; al Sur con Oaxaca y Chiapas; al Poniente con San Luis Potosí, Hidalgo y Puebla; al Sureste con Tabasco. El estado cuenta con 26 áreas naturales protegidas de competencia estatal; están distribuidas en 42 municipios con una superficie total de 82,982.47 hectáreas,³⁷⁰ las cuales albergan una extensa variedad de especies de flora y fauna.

En cuanto a las acciones económicas, en el Decreto de Declaratoria de ZEE de Coatzacoalcos se mencionaban las de refinación de petróleo y procesamiento de gas natural; en lo que respecta al almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de hidrocarburos y petrolíferos aprovechados fuera de la citada

³⁶⁸ Véase “Recursos Naturales”, Oaxaca, disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/semaedes/>, consultado el 1 de febrero de 2021.

³⁶⁹ Véase Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz, *op. cit.*, Considerandos, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 30 de marzo de 2021.

³⁷⁰ Véase “Espacios Naturales Protegidos”, Veracruz, disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/medioambiente/espacios-naturales-protegidos/>, consultado el 2 de febrero de 2021.

Zona,³⁷¹ pues los mismos ya están siendo impulsados a través de otros instrumentos, con ambos proyectos se buscaba atraer sectores de mayor productividad, a efecto de contribuir a la diversificación económica del estado.

De manera ilustrativa cada uno de los estados cuenta con:

Rubro	Oaxaca	Veracruz
Población	4'165,619 habitantes	8'062,579 habitantes
Porcentaje de población en pobreza	66.4%	61.8%
Escolaridad	16.9%	8.2 años
Porcentaje de acceso a los servicios de salud	16.2%	16.1%
Porcentaje con acceso a calidad y espacios de vivienda	11.1%	16.9%
Falta de acceso a servicios básicos de vivienda	19.8%	42.1%
Actividades preponderantes	Agricultura, pesca, servicios de hotelería y restaurantes.	Turismo, agricultura, ganadería, pesca, minería, comercio, restaurantes, hotelería e industria manufacturera
Nivel de incidencia delictiva	Por cada 100 mil habitantes fue de 26 221	Por cada 100 mil habitantes fue de 25 350

Fuente: Elaboración propia.³⁷²

Con lo expuesto se observa en ambos estados: altos índices de pobreza y carencias en derechos sociales –servicios de salud, bajos niveles en acceso a vivienda y educación– además de tener altos registros de inseguridad. Asimismo, ambos

³⁷¹ Véase Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos, *op. cit.*, Considerandos, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>, consultado el 21 de abril de 2021.

³⁷² Elaboración propia con base en información de: Oaxaca: Recursos Naturales, Oaxaca, disponible en <https://www.oaxaca.gob.mx/semaedeso/> Informe de Pobreza y Evaluación 2020, Oaxaca, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2020, “Incidencia Delictiva”, INEGI, 2020 disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>, Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social Oaxaca 2021 disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/610712/Informe_anual_2021_20_Oaxaca.pdf, Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz disponible en <https://www.dof.gob.mx/>. Veracruz: Espacios Naturales Protegidos, Veracruz, disponible en [http://www.veracruz.gob.mx/medio ambiente/espacios-naturales-protegidos/](http://www.veracruz.gob.mx/medioambiente/espacios-naturales-protegidos/) Servicios, INEGI, 2020 disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=20> y “Entidades Federativas”, CONEVAL, disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=30> Informe de Pobreza y Evaluación 2020, Veracruz, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2020, “Incidencia Delictiva”, INEGI, 2020 disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/> Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social Veracruz 2021 disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/613030/Informe_anual_2021_mun_30189.pdf.

municipios están considerados dentro de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y Zonas de Atención Prioritaria Urbana, de conformidad con el Decreto por el se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023, publicado en el DOF el 28 de noviembre de 2022.³⁷³

Es por lo anterior que resulta fundamental enfocarnos al Puerto de Coatzacoalcos. Creado el 8 de octubre de 1825, ha sufrido importantes cambios; actualmente es uno de los principales puertos de México, cuenta con dos recintos portuarios: (i)Coatzacoalcos, con 11 posiciones de atraque, 8 bodegas, 14 terminales privadas y 4 empresas dedicadas a operaciones intermodales y (ii)el Recinto Portuario Pajaritos con 18 posiciones de atraque operadas por tres empresas ahí instaladas.³⁷⁴

El Programa Maestro de Desarrollo Portuario de los Puertos Coatzacoalcos y Laguna de Pajaritos, 2021-2026, señala dentro de sus directrices generales: el desarrollo de infraestructura portuaria como una de las de mayor relevancia para la realización del CIIT;³⁷⁵ asimismo, cuenta con 26.02 líneas férreas, las cuales tienen conexión con todas las áreas del puerto. Las vialidades del Puerto de Coatzacoalcos permiten el fácil y rápido acceso a todas sus instalaciones; por su parte, el Puerto de Pajaritos tiene tres vialidades de uso común que permiten conectar el Recinto con las principales avenidas de la ciudad.

Ahora bien, el Puerto de Salina Cruz, fundado el 5 de febrero de 1872, es multimodal y permite la conexión más rápida con el Océano Atlántico mediante un puente terrestre de 319 km por carretera y 302 km por ferrocarril; enlaza el tráfico de

³⁷³ De conformidad con el artículo primero del Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención prioritaria para el año 2023, podemos entender por Zonas de Atención Prioritaria Rurales: 1,319 municipios que se encuentran en 32 entidades federativas y que cumplen con alguna de las siguientes condiciones: son de muy alta o alta marginación, o tienen muy o alto grado de rezago social, o el porcentaje de personas en pobreza extrema es mayor o igual al 50%, o son municipios indígenas o afromexicanos, o de algo nivel delictivo y son municipios no urbanos. Zonas de Atención Prioritaria Urbanas: Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) urbanas en 4,492 localidades urbanas de 2,372 municipios y que cumplen las siguientes condiciones: AGEBS urbanas con muy alto o alto grado de marginación, o muy algo o alto grado de rezago social, o porcentaje de personas en condición de pobreza mayor al 34%, o AGEBS urbanas ubicadas en municipios considerados como Zonas de Atención Prioritarias Rurales. Véase artículo Primero del Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención prioritaria para el año 2023, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=11&day=28#gsc.tab=0 fecha de publicación en el DOF el 28 de noviembre de 2022, consultado el 17 de enero de 2023.

³⁷⁴ Véase “Acerca del Puerto”, Puerto de Coatzacoalcos, disponible en: <https://www.puertocoatzacoalcos.com.mx/acerca-del-puerto>, consultado el 30 de marzo de 2021.

³⁷⁵ Véase “PMDP”, Puerto de Coatzacoalcos, disponible en: <https://www.puertocoatzacoalcos.com.mx/acerca-del-puerto>, consultado el 30 de marzo de 2021.

mercancías a través de este corredor con el puerto de Coatzacoalcos;³⁷⁶ además, cuenta con infraestructura y equipamiento portuario para el manejo de carga a granel agrícola, granel mineral y carga general sobredimensionada.

El Programa Maestro de Desarrollo Portuario del Puerto de Salina Cruz, 2016-2021,³⁷⁷ también señala dentro de sus principales directrices una planeación estratégica para que éste disponga de la infraestructura necesaria para el desarrollo de cadenas logísticas del CIIT; cuenta con 8.7 km de vías férreas de uso común y tiene 4.4 km de vialidades vehiculares, las cuales permiten la entrada y salida de vehículos de autotransporte.

Desde abril de 2021 la API Salina Cruz se encuentra licitando la elaboración de un estudio de mercado basado en el análisis costo-beneficio de los proyectos requeridos para la modernización del puerto comercial; el objetivo es la modernización de su infraestructura. Asimismo, se ha indicado que el avance físico por parte del CIIT es de un total de 0.4% y de 2.7% a cargo de la API,³⁷⁸ para ello se realizarán inversiones en el puerto hasta 2024.

De manera explicativa se enlistan los servicios que ofrecen ambos puertos:

No.	Coatzacoalcos	Salina Cruz
1	Aduana	Aduana
2	Migración	Migración
3	Salubridad	Salubridad
4	Maniobras	Maniobras
5	Amarre/desamarre	Amarre/desamarre
6	Bodegas de almacenaje	Bodegas de almacenaje
7	Energía eléctrica	Energía eléctrica
8	Avituallamiento de buques	Avituallamiento de buques
9	Recolección de basura	Recolección de basura
10	Suministro de combustible	Suministro de combustible
11	Pilotaje	Pilotaje
12	Muellaje	Muellaje
13	Patio de contenedores	Patio de contenedores

Fuente: Elaboración propia con información de <https://www.puertocoatzacoalcos.com.mx/servicios-portuarios> y <https://www.puertosalinacruz.com.mx/esps/0020303/terminales-e-instalaciones>.

³⁷⁶ Véase “Quiénes somos”, Puerto de Salina Cruz, disponible en: <https://www.puertosalinacruz.com.mx/esps/0000201/quienes-somos>, consultado el 30 de marzo de 2021.

³⁷⁷ Véase “PMDP”, Puerto de Salina Cruz, disponible en: <https://www.puertosalinacruz.com.mx/esps/0020108/pmdp>, consultado el 30 de marzo de 2021.

³⁷⁸ Véase ZANELA, Luis Alberto, sección marítimo, T21MX, “API Salina Cruz busca (otro) estudio de mercado para desarrollo del puerto”, 14 de abril de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/maritimo/2021/04/14/api-salina-cruz-busca-otro-estudio-mercado-desarrollo-puerto>.

Del cuadro anterior se desprende que ambos puertos cuentan con diversos servicios; sin embargo, deben recibir inyección de capital tanto gubernamental como privado –nacional y/o extranjero–, rubro que fue considerado desde el proyecto de las ZEE y retomado con el CIIT a efecto de dotarlos de infraestructura que les permita ofrecer servicios de carga, transporte, almacenaje, embalaje y servicios logísticos diversos, pues la modernización de ambos embarcaderos es pieza clave para el éxito del Corredor.

Sin duda resulta interesante conocer la inversión que se tenía proyectada para las ZEE en el sexenio anterior y la inversión proyectada para el CIIT en la actual administración. En el siguiente cuadro se ejemplifica esto de manera aproximada:

Concepto	Coatzacoalcos		Salina Cruz	
	EPN (2012-2018)	AMLO (2018-2024)	EPN (2012-2018)	AMLO (2018-2024)
Inversión gubernamental	50 mdp	Proyectada 733.29 mdp	55 700 mdp	Proyectada 3 500 mdp
Inversión privada	3mil mdp	Proyectada 100 mdd	2 785 mdd (empresa <i>Southwest Energy</i>)	Proyectada 2 497.8 mdp
Actividades productivas	Comercio al por menor de abarrotes, alimentos, bebidas, hielo, tabaco. Industria alimentaria. Industria química. Servicios de preparación de alimentos. Servicios de transporte.	Comercio al por menor de abarrotes, alimentos, bebidas, hielo, tabaco. Industria alimentaria. Industria química. Servicios de preparación de alimentos. Servicios de transporte.	Comercio al por mayor de materias primas agropecuarias y forestales. Comercio al por menor de abarrotes alimentos, bebidas, hielo y tabaco. Comercio al por menor de tiendas de servicios y departamentales. Servicios de preparación de alimentos y bebidas	Comercio al por mayor de materias primas agropecuarias y forestales. Comercio al por menor de abarrotes alimentos, bebidas, hielo y tabaco. Comercio al por menor de tiendas de servicios y departamentales. Servicios de preparación de alimentos y bebidas.
Infraestructura	2 354 mdp	6 700 mdp	575 mdp	3 900mdp
Empresas comprometidas	5 empresas nacionales y extranjeras	Inversión gubernamental/ extranjera <i>Singapur-Surbana Jurong</i>	13 empresas nacionales y extranjeras	Inversión gubernamental/ extranjera- <i>Singapur-Surbana Jurong</i>
Marco jurídico	LFZEE RLFZEE Decreto Declaratoria Convenio de coordinación Convocatoria Consejo Técnico	Decreto organismo público descentralizado CIIT Decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec	LFZEE RLFZEE Decreto Declaratoria Convenio de coordinación Convocatoria Consejo Técnico	Decreto organismo público descentralizado CIIT Estatuto Orgánico del CIIT Decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec

		2020-2024		2020-2024
--	--	-----------	--	-----------

Fuente: Elaboración propia con información de <https://www.oaxaca.gob.mx/> y <http://www.veracruz.gob.mx/>.

Con base en los párrafos y cuadros precedentes podemos darnos cuenta de que ambos proyectos –ZEE y CIIT– tienen en común la ubicación geográfica y el promover el desarrollo económico y social de la región Sureste. Por su parte, el Gobierno Federal ha destinado recursos para la modernización de los dos puertos, tan es así que el presupuesto proyectado para 2021 con respecto a las Administraciones Portuarias Integrales creció 107%, pasando de 2,230 a 4,619 mdp de los cuales 43% será destinado a los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz.³⁷⁹

Lo anterior permitirá en Salina Cruz la conclusión del puerto petrolero y comercial, así como la construcción de nuevos muelles. En el caso de Coatzacoalcos se posibilitará la segunda etapa del desarrollo de infraestructura portuaria en la Laguna de Pajaritos.

En ese contexto considero importante la creación o fortalecimiento de instrumentos jurídicos sólidos que cuenten con la normatividad necesaria para regular la inversión tanto extranjera como nacional; que dichos recursos apoyen necesidades de financiación, incrementen las exportaciones, generen más y mejores empleos; se impulse la transferencia de tecnología y conocimientos a través de los cuales los trabajadores adquieran mejor instrucción a fin de aumentar considerablemente el capital humano de la región.

Todo esto creará un clima de aceptación por parte de la población y permitirá un real desarrollo económico y social de la región Sureste de México. Se necesitan figuras jurídicas que no sólo sean atractivas en papel, sino también en la práctica y a la vez estimulen el crecimiento económico-social de los habitantes de dichos estados.

Sobre el Proyecto del Tren Transístmico, a su cargo estará la empresa Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.; ella trabajará en la construcción de un tren eléctrico de doble vía de 300 km, el cual unirá los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz en un lapso aproximado de tres horas a través de trenes de alta velocidad;³⁸⁰ para ello será necesario colocar líneas eléctricas a efecto de que el tren

³⁷⁹ Véase TOLENTINO MORALES, Juan, “El Corredor del Istmo duplica el presupuesto para inversiones portuarias en 2021, empresas”, *Expansión*, revista digital, disponible en: <https://expansion.mx/empresas/2020/09/24/el-corredor-del-istmo-duplica-el-presupuesto-para-inversiones-portuarias-en-2021>, consultado el 11 de febrero de 2021.

³⁸⁰ Véase “El proyecto del tren transístmico”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, julio de 2019, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros->

alcance velocidades de hasta 250 km por hora; además, deberá instalarse fibra óptica con objeto de transmitir la velocidad y recorrido del Tren en tiempo real.

Este proyecto se realizará en tres etapas. Al final de la primera fase se pretende que el tren tenga capacidad para transportar 300 mil toneladas al día; en la segunda se habilitarán los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, y en la tercera se trabajará en la inclusión social de las comunidades aledañas a las vías del ferrocarril.

En diciembre de 2020, el CIIT difundió un comunicado a través del cual daba a conocer la presentación del Informe Final de la Elaboración del Plan Estructural y el Plan Maestro Conceptual por parte de la empresa *Surbana Jurong*, originaria de Singapur.³⁸¹ Sobre esto, el 8 de marzo de 2021 solicité dicho documento ante el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI); al no recibir respuesta los pasados 27 de julio, 14 de septiembre y 29 de noviembre de 2021 presenté recordatorios sin que, hasta noviembre de 2022, me haya sido proporcionada alguna información.

En la página web del Gobierno del Estado de Oaxaca se encuentra:

el Acuerdo Administrativo del Fideicomiso para el Desarrollo Logístico del Estado de Oaxaca para la contratación de los servicios relacionados con la obra pública denominada “Elaboración del Plan Estratégico y el Plan Maestro Conceptual del Corredor Interoceánico Istmo de Tehuantepec, en el marco del Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, a través del Procedimiento de Adjudicación Directa del 22 de octubre de 2019 y el Contrato de Servicios relacionados con la obra pública a precio alzado número FIDELO/SROP/CIIT/01/2019 celebrado entre el FIDELO y la empresa SMEC Servicios de ingeniería de México S.A. de C.V.,³⁸² a través del Procedimiento de Adjudicación Directa del 22 de octubre de 2019 y el Contrato de Servicios relacionados con la obra pública a precio alzado número FIDELO/SROP/CIIT/01/2019 celebrado entre el FIDELO y la empresa SMEC Servicios de Ingeniería de México, S.A. de C.V.

El Acuerdo fue celebrado entre el Fideicomiso para el Desarrollo de Oaxaca (en adelante FIDELO) y la empresa Servicios de ingeniería de México S.A. de C.V. (en

de-Estudio/CESOP/Novedades/Carpeta-informativa.-El-proyecto-del-tren-transistmico, consultado el 31 de marzo de 2021.

³⁸¹ ZANELA, Luis Alberto, “Corredor Interoceánico presume estudio ¡que desconoce!”, Sección Marítimo, T21MX, 1 de marzo de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/2021/03/01/corredor-interoceanico-presume-estudio-que-desconoce>.

³⁸² Disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/fidelo/wp-content/uploads/sites/24/2020/01/Acuerdo-Adm-tvo-Interoce%3%A1nico.pdf>, consultado el 31 de agosto de 2021.

adelante SMEC), cuyo Gerente de Planificación-Planeación y Desarrollo Urbano es *Allister Winston Yong* quien también es Gerente de Planificación, Planeación y Desarrollo Urbano de la empresa Surbana Jurong Consultores Pte. Ltd, Singapur, empresa contratada por el Gobierno mexicano desde 2019 para la elaboración del citado Plan Maestro.³⁸³

Dicho documento hace mención al plazo para la ejecución de los servicios, el cual será de 306 días naturales a partir de la entrada en vigor del contrato respectivo; asimismo, se hace hincapié en el procedimiento de adjudicación directa³⁸⁴ (privilegiando) para optimizar los tiempos de gestión contractual y permitir proceder de forma expedita.

El segundo escrito es el Contrato de Servicios relacionados con la obra pública a precio alzado número FIDELO/SROP/CIIT/01/2019 celebrado entre el FIDELO y la empresa SMEC,³⁸⁵ cuyo objetivo es la ejecución de los servicios relacionados con la obra pública denominados “Elaboración del Plan estratégico y Plan Maestro Conceptual del Corredor Interoceánico Istmo de Tehuantepec, en el marco del Programa para el desarrollo del Istmo de Tehuantepec”; asimismo, el FIDELO se obliga a pagar a la SMEC la cantidad de \$25’000,000.00 de pesos por los servicios prestados; además se ratificó el plazo de ejecución, el cual sería de 306 días naturales con fecha de inicio el 28 de octubre de 2019 y de terminación el 28 de agosto de 2020, con opción a prórroga por las partes.

En octubre de 2021 se hizo la Presentación Ejecutiva del Informe final del Plan Estratégico y Plan Maestro Conceptual del CIIT a través del cual los gobiernos de los estados de Veracruz y Oaxaca presentaron el estudio Plan Estructural y Plan Maestro Conceptual del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, dividido éste en tres grandes rubros: Posicionamiento de mercado (misión), Plan estructural (estrategias) y Plan Maestro Conceptual (infraestructura),³⁸⁶ dicho documento contiene

³⁸³ AGUIRRE, Alberto, “Detrás del Interoceánico”, sección Opinión, *El Economista*, 19 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Detras-del-Interoceanico-20191119-0115.html>.

³⁸⁴ Véase ZANELA, Luis Alberto, T21MX, sección Marítimo, “Interoceánico, potencial sin visión, 5 de abril de 2021”, disponible en: <http://t21.com.mx/maritimo/2021/04/05/interoceanico-potencial-sin-vision>.

³⁸⁵ Disponible en <https://www.oaxaca.gob.mx/fidelo/wp-content/uploads/sites/24/2020/01/Contrato-interoce%C3%A1nico.pdf>, consultado el 31 de agosto de 2021.

³⁸⁶ Posicionamiento de Mercado: Incluye selección de grupos industriales, sectores centrales: agroindustria y silvicultura, manufactura ligera, manufactura pesada, energía y sectores asociados y turismo. Sectores de soporte: logística, embalaje, servicios financieros y digitales. Plan Estructural: Comprende distribución espacial, suministro de terreno, transporte, consideraciones sobre clima y ecología, infraestructura (agua, gas y telecomunicaciones). Plan Maestro Conceptual: Estrategias de

propuestas, recomendaciones y proyecciones a largo plazo (2050), las cuales se realizarán conforme a las condiciones de viabilidad, mas no constituye un instrumento normativo ni de planeación.

Sobre este tema será importante que el Gobierno Federal considere qué tan rentable será para los usuarios utilizar el CIIT, en particular su infraestructura, pues debe estimar tiempos de traslados y maniobras, cuánto tiempo tardarán los particulares en bajar la mercancía del barco para subirla al tren y viceversa; o bien, ofrecer a los administrados diversas opciones de transporte una vez que la mercancía llegue a alguno de los dos puertos, trátase del de Salina Cruz o del de Coatzacoalcos.

En torno al tema de la infraestructura a nivel nacional, resulta particularmente fundamental la ferroviaria para este desarrollo. México cuenta con: 17,360 km de vía principal y secundaria concesionada; 4,474 km de vía auxiliar (patios y laderos), y 1,555 km de vías particulares, las cuales en conjunto suman un total de 23,389 km de vía operada;³⁸⁷ ello ofrece un servicio de transporte de carga y pasajeros con nodos de conexión y terminales a lo largo del territorio nacional.³⁸⁸ Por otro lado, la Red Nacional de Caminos de nuestro país cuenta con 174,779 km de carreteras pavimentadas, de las cuales 50,685 son federales y 102,719 estatales.³⁸⁹

Sobre este punto es importante mencionar el interés del gobierno de Guatemala de realizar un Convenio de Coordinación con México,³⁹⁰ cuyo objetivo es extender las vías del Transístmico a Centroamérica. El gobierno guatemalteco desea atraer desarrollo, generar empleos y una buena calidad de vida a sus habitantes con dicho proyecto. De hecho, Puerto Chiapas también formará parte del proyecto para lo cual en enero de 2022 lanzaron un concurso para la remodelación de la vía del tren de

Planeación e Infraestructura, participación de México en el mercado del mundial y de Estados Unidos a través del CIIT. Véase “Presentación Ejecutiva del Informe final del Plan Estratégico y Plan Maestro Conceptual del CIIT”, Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec-Documentos, disponible en: <https://www.gob.mx/ciit/documentos/presentacion-ejecutivadel-informe-final-del-planestrategico-y-plan-maestro-conceptualdel-corredor-inter-oceanicodelistmode-tehuan-tepec?idiom=es>, consultado el 20 de noviembre de 2021.

³⁸⁷ Véase “Blog”, Sistema Ferroviario en México, disponible en: <https://www.gob.mx/artf/articulos/infraestructura-ferroviaria-191183?idiom=es>, consultado el 1 de abril de 2021.

³⁸⁸ En el Anexo III se adjunta mapa del Sistema Ferroviario Mexicano y de la línea férrea del Istmo.

³⁸⁹ Véase “Red Nacional de Caminos”, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, disponible en: <https://www.gob.mx/imt/acciones-y-programas/red-nacional-de-caminos>, consultado el 1 de abril de 2021.

³⁹⁰ Véase “Guatemala alista un convenio con México para extender el Tren Transistmico”, sección Economía, El Economista, 14 de enero de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.net/economia/Guatemala-alista-un-convenio-con-Mexico-para-extender-el-tren-Transistmico-20210114-0007.htm>.

Ixtepec, Oaxaca, a Ciudad Hidalgo, Chiapas, a fin de conectarlo con su similar de Guatemala. Se pretende que la citada infraestructura esté lista a mediados de 2023.³⁹¹

Por su parte, las empresas *Canadian Pacific Railway Ltd.* y *Kansas City Southern* anunciaron en marzo 2021³⁹² la creación de una red ferroviaria que pretende cruzar México, Estados Unidos y Canadá, creando así el primer ferrocarril que una a América del Norte. Cabe señalar, dicha red ferroviaria se pretende tenga conexión con el Tren Maya y éste, a su vez, se conectará con el CIIT,³⁹³ lo que significa que la mercancía podría viajar desde Guatemala hasta Canadá. De aprovechar México esta oportunidad estaría en posibilidades de unir Centroamérica con Norteamérica a través del CIIT y contar con una oportunidad adicional para detener el fenómeno migratorio.

En lo que concierne al Sistema Aeroportuario Mexicano, en 2021 contó con 77 aeropuertos, donde realizó 147.1 miles de vuelos transportando a 17.5 millones de pasajeros y 126.0 miles de toneladas en carga.³⁹⁴

Considerando todo esto, evidentemente, el Gobierno Federal debe cuidar todos y cada uno de los aspectos a efecto de que el CIIT resulte rentable a los particulares y sea más atractivo, inclusive, que el Canal de Panamá; para ello requiere inversión tanto nacional como extranjera, sector en el cual a octubre de 2021 México tiene claras desventajas, pues en noviembre de 2020 la agencia calificadora *Fitch Group* lo evaluó como una economía estable, pero con una gobernanza relativamente débil, teniendo como consecuencia un crecimiento a largo plazo.³⁹⁵

En marzo de 2021 la agencia calificadora A. T. Kearney, S.A. de C.V., ratificó a México, por segundo año consecutivo, fuera de las 25 economías más atractivas para

³⁹¹ Véase “Logran acuerdo con Grupo México para Corredor Interoceánico”, sección Ferroviario, T21MX, 29 de noviembre de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2021/11/29/logran-acuerdo-grupo-mexico-corredor-interoceanico>.

³⁹² Véase MORALES, Roberto, “*Canadian Pacific* acuerda compra de KCS; creará red ferroviaria que cruzaría América del Norte”, sección Economía, *El Economista*, 21 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Canadian-Pacific-a-cuerda-compra-de-KCS-creara-red-ferroviaria-que-cruzaria-America-del-Norte-20210321-0015.html>

³⁹³ Véase NAVARRETE, Fernando, “La nueva ambición de la 4T: unir el Tren Maya con el corredor del Istmo de Tehuantepec”, 20 de septiembre de 2021, sección Nacional, *El Financiero*, disponible en: <https://www.elfinanciero.com>.

³⁹⁴ Véase “Indicadores de transporte aéreo enero febrero 2021”, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, disponible en: <https://ts.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/aeronautica-civil/inicio>, consultado el 22 de noviembre de 2021.

³⁹⁵ Véase CASTAÑARES, Guillermo, sección Economía, *El Financiero*, “Fitch Ratings ratifica calificación de México que se mantiene en BBB con perspectiva estable”, 11 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/fitch-ratings-ratifica-calificacion-de-mexico-que-se-mantiene-en-bbb-con-perspectiva-estable/>.

invertir,³⁹⁶ para lo cual tomó en cuenta la insistencia del Gobierno Federal en inversiones de bajo impacto económico como la refinería de Dos Bocas, el aeropuerto de Santa Lucía y el Tren Maya, con respecto a lo cual también se consideró el efecto negativo de la reforma a la subcontratación y del manejo de la pandemia que ha tenido el gobierno mexicano.

Sin duda todo esto desalienta a inversionistas extranjeros; incluso el Banco de México registró en 2020 a un gran número de inversionistas que decidió retirar sus recursos del país,³⁹⁷ situación repetida en 2021. Para agosto de 2022 diversos expertos afirmaron que México pierde credibilidad comercial por denuncia en T-MEC,³⁹⁸ pues señalaron que envía una señal negativa al cambiar una vez más las reglas del juego y bajo ese contexto no habrá inversionistas interesados en el mercado nacional. México necesita atraer inversión nacional y privada para ser frente al proyecto del CIIT, pues requiere una infraestructura sólida para hacer frente a su principal competencia: el Canal de Panamá.

El Canal de Panamá, tal y como quedó señalado en el capítulo II de la presente investigación, tras su autonomía en 1999, fue ampliado mediante la construcción de un tercer juego de esclusas –utilizando inversión panameña y extranjera–, lo cual inició oficialmente en 2007 para dar paso a su inauguración el 26 de junio de 2016.³⁹⁹ Hasta antes de la remodelación, por el Canal podían transitar buques con capacidad máxima de 5,000 TEUs; con la ampliación cruzan buques de 13,000 TEUs.⁴⁰⁰

³⁹⁶ Véase NOGUEZ, Roberto, Forbes, “México, de nuevo fuera de las 25 economías más atractivas para invertir”, sección economía y finanzas, 27 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/mexico-fuera-paises-atractivos-inversion/>.

³⁹⁷ Véase MORALES, Yolanda, “Extranjeros siguen liquidando posiciones en deuda mexicana pese al ánimo hacia emergentes IIF”, sección Sector Financiero, El Economista, 3 de agosto de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Extranjeros-siguen-liquidando-posiciones-en-deuda-mexicana-pese-al-animo-hacia-emergentes-IIF-20210203-0083.html>.

³⁹⁸ En julio de 2022 el Gobierno Estadunidense solicitó consultas formales en el marco del T-MEC por presuntas violaciones por parte del Estado mexicano. Estados Unidos afirma que México viola cuatro artículos del citado Tratado negando el acceso al mercado mexicano a compañías privadas y dar preferencia a PEMEX y Comisión Federal de Electricidad (en adelante CFE); además, incluye retrasos, denegaciones y revocaciones a compañías estadounidenses para operar en el sector energético de México. Véase Morales Roberto, “EU presenta queja formal bajo el T-MEC por política energética de México”, sección Empresas, El Economista, 20 de julio de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/EU-inicia-panel-contra-Mexico-por-favorecer-a-la-CFE-y-Pemex-20220720-0023.html>.

³⁹⁹ “Panamá celebra 20 años de la transferencia del Canal con izada de la bandera”, Canal de Panamá, disponible en: <https://micanaldepanama.com/panama-celebra-20-anos-de-la-transferencia-del-canal-con-izada-de-la-bandera/>, consultada el 8 de abril de 2021.

⁴⁰⁰ Por sus siglas en inglés *Twenty-foot Equivalent Unit*, significa unidad equivalente a 20 pies representa una unidad de medida de capacidad exacta del transporte marítimo. Véase RUANO,

En la actualidad viaja por el Canal de Panamá el 6% del comercio mundial con 35 buques diarios y cuenta con 180 rutas marítimas; en 2020 realizó 13,369 tránsitos y en 2021 tuvo un incremento de 8.7% en comparación con el 2020⁴⁰¹ Recorre alrededor de 76 km en un tiempo de 8 a 12 horas entre ambas terminales, realizando 10 viajes promedios diarios; tiene conexión con 1,920 puertos, 170 países como usuarios y actualmente cuenta con 9,370 colaboradores.⁴⁰² Las principales mercancías transportadas son: granos: avena, maíz, soya, arroz, carbón, mineral, petróleo y sus derivados, entre otros. Los países primordiales que operan esta vía son: Estados Unidos, China, Chile, Japón, seguidos de Colombia, Perú, Corea del Sur, Ecuador, Canadá, Guatemala, por mencionar algunos.

Al cierre del año fiscal 2021 circularon por el Canal de Panamá con un récord anual, según el Sistema Universal de Arqueo de Buques del Canal (en adelante SUAB) 516.7 millones de toneladas; esto es un incremento de 8.7% en comparación con el año fiscal 2020 y 10% por encima del tonelaje registrado en 2019,⁴⁰³ pese a la pandemia de COVID-19.

Las principales rutas son:

- Costa Este de Estados Unidos y Asia –Lejano Oriente.
- Costa Este de Estados Unidos y Costa Oeste de Sudamérica.
- Europa y Costa Oeste de Sudamérica.
- Costa Este de Estados Unidos y Costa Oeste Centroamérica.
- Costa a Costa de Estados Unidos.⁴⁰⁴

Aurora, "Transporte Marítimo, ¿Qué es el TEU?," 19 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.sertrans.es/transporte-maritimo/que-es-el-teu-y-cuando-empezo-a-usarse/>.

⁴⁰¹ Véase "Canal de Panamá cierra año fiscal 2021 con un récord tránsito anual de 516,7 millones de toneladas CP/SUAB", Mundo marítimo, Información marítima de Latinoamérica, consultado el 27 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/canal-de-panama-cierra-ano-fiscal-2021-con-un-record-de-transito-anual-de-5167-millones-de-toneladas-cpsuab>.

⁴⁰² Véase "Nosotros", Canal de Panamá, disponible en: <https://micanaldepanama.com/>, consultado el 3 de abril de 2021.

⁴⁰³ Véase "Canal de Panamá cierra año fiscal 2021 con récord de tonelaje mientras planifica importantes tonelajes para 2030", sección Noticias Importantes, Canal de Panamá, consultado el 28 de octubre de 2021, disponible en <https://micanaldepanama.com/canal-de-panama-cierra-ano-fiscal-2021-con-record-de-tonelaje-mientras-planifica-importantes-inversiones-al-2030/>.

⁴⁰⁴ Véase "Principales rutas", *Georgia Tech Panama Logistics Innovation & Research Center*, disponible en: [https://-logistics.gatech.pa/es/assets/panama-canal/statistics#text=Principales%20UsuariosEl%20Canal%20de&text=Entre%20algunos%20de%20los%20usuariosChina%20Ocean%20Shipping%20\(Group\)%20Company](https://-logistics.gatech.pa/es/assets/panama-canal/statistics#text=Principales%20UsuariosEl%20Canal%20de&text=Entre%20algunos%20de%20los%20usuariosChina%20Ocean%20Shipping%20(Group)%20Company), consultado el 3 de abril de 2021.

Los principales puertos de Panamá⁴⁰⁵ son:

- **Manzanillo International Terminal.** Está interconectada con el área de bodegas más grande de la Zona Libre de Colón.
- **Colon Container Terminal.** Este puerto se está convirtiendo en un punto ideal para trasbordo y carga entrando y saliendo hacia y desde la Zona Libre de Colón; asimismo, posee un acceso terrestre hacia la zona de ferrocarril.
- **Cristóbal.** Con una capacidad de manejo de más de 2 millones de TEUs, este puerto posee acceso terrestre a la Zona Libre de Colón y una interfaz con el ferrocarril dentro de sus instalaciones, lo cual permite fácilmente el movimiento de los contenedores con un total de 1,143 conexiones para refrigerados.
- **Balboa.** Con un total de 30 hectáreas dedicadas al almacenamiento de contenedores y 5 muelles para barcos portacontenedores.
- **Panamá International Terminal.** Con una capacidad de manejo de más de 2 millones de TEUs, este puerto posee acceso terrestre a la Zona Libre de Colón y una interfaz con el ferrocarril dentro de sus instalaciones, permitiendo fácilmente el movimiento de los contenedores con un total de 1,143 conexiones para refrigerados.⁴⁰⁶

Dentro de los principales clientes del Canal se encuentran: *Cargill International, Evergreen Marine Latin America, S.A., Maersk A/S, Glencore HK, Ocean Network Express PTE LTD*, entre otros. Por lo que hace a las tarifas, éstas son determinadas por parámetros de mediación del buque o por su capacidad de transporte de contenedores.⁴⁰⁷

El Canal ofrece un sistema de reservaciones de tránsito que permite a un barco asegurar con antelación la fecha específica en que desea transitar por el pago de un cargo adicional. Bajo condiciones normales el Canal ofrece cada día 17 cupos de reserva para barcos conocidos como “súper”, 8 cupos de reserva para naves conocidas como “medio” y un cupo que es subastado por internet para barcos de cualquier tamaño.

Con base en lo anterior podemos observar que el éxito del Canal de Panamá no solamente radica en su privilegiada ubicación geográfica, sino también en la creación, modernización y mantenimiento de aeropuertos, puertos, ciudades; así como en el otorgamiento de importantes beneficios fiscales y migratorios. Cabe resaltar el

⁴⁰⁵ Véase “Puertos”, *Georgia Tech Panama Logistics Innovation & Research Center*, disponible en: <https://logistics.gatech.pa/es/assets/seaports>, consultado el 3 de abril de 2021.

⁴⁰⁶ Véase “Puertos”, *Georgia Tech Panama Logistics Innovation & Research Center*, disponible en: <https://logistics.gatech.pa/es/assets/seaports>, consultado el 3 de abril de 2021.

⁴⁰⁷ Para realizar el cálculo exacto del peaje del buque se deberá consultar y requisitar la siguiente liga: <https://tolls.panama-canal.com/index.html>, consultado el 3 de abril de 2021.

constante mantenimiento que se da al Canal de Panamá,⁴⁰⁸ pues las compuertas de las esclusas reciben persistente cuidado, lo cual les ha permitido recibir buques con un mayor calado. Otro punto sobresaliente es la creación de parques logísticos, por ejemplo, Parque Logístico Panamá⁴⁰⁹ (en adelante PLP), el cual además de gozar de una privilegiada ubicación ofrece a sus usuarios una rápida conectividad y facilidad de acceso, además de contar con servicios e instalaciones de primera clase gracias a la inversión extranjera. Algunas de las principales industrias instaladas son: electrónica, automovilística, calzado y cerámica.

De los párrafos que preceden podemos darnos cuenta de que el CIIT enfrenta grandes desafíos si pretende competir con el Canal de Panamá. Empezando por el ocasionado por la crisis económica a nivel mundial que ha generado la pandemia por SARS-CoV2 (COVID 19), pues según la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) el impacto mundial dejado por el virus es el equivalente a 255 millones de empleos perdidos tan sólo en 2020.⁴¹⁰

No obstante lo anterior, para intentar hacer frente a la pandemia, el actual Gobierno Federal emitió diversos decretos; por ejemplo, el 23 de abril de 2020 se publicó en el DOF el Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, a través del cual se implantaron medidas drásticas bajo los principios de eficiencia, honestidad, austeridad y justicia.⁴¹¹

De igual forma, el citado Decreto mencionó que se posponían acciones de Gobierno, a excepción de diversos programas considerados como prioritarios, entre ellos, el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.⁴¹² Cabe señalar que la mayoría de los programas señalados en el citado documento constituye proyectos propuestos por la

⁴⁰⁸ Véase “Proyectos y Programas de Modernización”, Canal de Panamá, disponible en: <https://micanal.depanam-a.com/n-osotros/sobre-la-acp/rendicion-de-cuentas/proyectos-y-prog%ramas-de-modernizacion/>, consultado el 22 de noviembre de 2021.

⁴⁰⁹ Véase “Publicaciones”, PLP como parque industrial Clase A+, disponible en: <https://info.plp.com.pa/blog/plp-como-parque-industrial-clase-a>, consultado el 6 de abril de 2021.

⁴¹⁰ Véase CAMARGO, Marcelo, “Asuntos Económicos”, Noticias ONU, 25 de enero de 2021, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/01/1487092>.

⁴¹¹ Véase la fracción I del Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2020&month=04&day=23, consultado el 9 de abril de 2021.

⁴¹² *Ibidem*, numeral 35 de la fracción V.

actual administración;⁴¹³ lo cual fue motivo de innumerables críticas, pues se consideró que el Gobierno actual únicamente fomenta los proyectos creados por él, o bien por su partido político.

Pareciera que la pandemia no ha detenido los planes de construcción del CIIT; sin embargo, en noviembre de 2019 Marín Mollinedo, titular del CIIT,⁴¹⁴ aseguró arrancar operaciones entre enero y febrero de 2021, hecho que no sucedió; también aseguró que en diciembre de 2019 quedarían modernizados 12 km de la vía de Salina Cruz, lo cual tampoco ocurrió; tan es así que para marzo de 2021 la renovación de las vías llevaba un avance global de 41%.⁴¹⁵

Según el canal de YouTube “Conociendo México”, para agosto de 2021 se tenía un avance de 53% en el puerto de Coatzacoalcos y de 28% en Salina Cruz; en las vías de ferrocarril era de 60%; en suministro de materiales, 73%, y en ejecución de obra 47%. Las principales obras y acciones proyectadas son: apertura de caminos y desmonte de los derechos de vía, recobro del material en desuso y suministro del material para la nueva vía.⁴¹⁶

Por su parte Rafael Marín Mollinedo, en esa misma fecha reiteró que el CIIT iniciaría operaciones en 2022; mientras que la rehabilitación de las vías terminaría el primer trimestre de dicho año. Afirmó que también arrancaría la primera etapa del proyecto en 2022 con terminales de contenedores que se tienen en el puerto de Salina Cruz y en Coatzacoalcos; para ello se establece una terminal de contenedores provisional.⁴¹⁷ Cabe señalar, que en abril de 2022 el citado titular afirmó nuevamente que el CIIT iniciará operaciones en 2022,⁴¹⁸ sin que hasta noviembre del citado año comenzarán gestiones.

⁴¹³ Véase Proyectos Regionales del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>, consultados el 8 de abril de 2021.

⁴¹⁴ Véase GARCÍA MORALES, Irais, “¿Cuándo iniciará marcha el tren del Corredor Interoceánico?”, *T21MX*, sección Ferroviario, 12 de noviembre de 2019, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2019/11/12/cuando-iniciara-marcha-tren-corredor-interoceanico>.

⁴¹⁵ Véase “Renovación de vías del Ferrocarril del Istmo con un avance del 41%”, *T21MX*, sección Ferroviario, 30 de marzo de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2021/03/30/renovacion-vias-ferrocarril-istmo-avance-41>.

⁴¹⁶ Véase “Mega Proyectos AMLO”, *Conociendo México*, disponible en: <https://youtu.be/RimCyQdaF-Q>, consultado el 27 de agosto de 2021.

⁴¹⁷ DEL TORO, Evangelina, “Corredor Interoceánico iniciará operaciones en 2022”, *T21MX*, 24 de junio de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2021/06/24/corredor-interoceanico-iniciara-operaciones-2022>.

⁴¹⁸ Véase GARCÍA, José Juan, “Inicia operaciones el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec en este 2022”, sección Comercio Exterior y Aduanas, *Méxicoexport*, 25 de abril de 2022, disponible

Sin embargo, en diciembre de 2021, tras posponer en dos ocasiones el fallo correspondiente al concurso consolidado para el equipamiento portuario—referente al movimiento de contenedores en los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos—, la licitación fue declarada desierta,⁴¹⁹ sin que ha dicha fecha se haya señalado si el procedimiento se va a reponer. Incluso, en dicha fecha sólo una empresa estaba interesada en participar en una de las licitaciones que ha lanzado la API Coatzacoalcos para la construcción de una terminal de contenedores en Villa Allende,⁴²⁰ lo cual pareciera que retrasará los planes de arranque de operaciones.

Asimismo, el titular del CIIT aseguró que para agosto de 2021 se contaba con cuatro de los diez predios que ocuparán los PDB en Veracruz y Oaxaca; además, se habían elaborado 3 de las 4 consultas indígenas⁴²¹ en las cuales se realizaron asambleas a efecto de aclarar dudas y dar a conocer los detalles del proyecto a la citada comunidad.⁴²² Sin embargo, hasta noviembre de 2022, no se ha publicado algún documento oficial que indique las ubicaciones y vocaciones de los PDB. Es importante comentar la pretensión del Gobierno Federal de comenzar con la venta de Parques Industriales⁴²³ para 2022 —hecho que ha septiembre del mismo año no ha ocurrido— pues afirma que hay distintas empresas interesadas en los mismos, sin dar hasta noviembre de 2022 información exacta sobre dichos inversionistas.⁴²⁴

Relacionado con este tema, el 19 de agosto de 2021 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Institucional 2021-2024 del Ferrocarril

en: <https://mexicoxport.com/inicia-operaciones-el-corredor-interoceanico-del-istmo-de-tehuantepec-en-este-2022/>.

⁴¹⁹ Véase ZANELA, Luis Alberto, “Declaran desierta licitación para equipamiento portuario en Coatzacoalcos y Salina Cruz”, sección Marítimo, T21MX, 21 de diciembre de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/ma-ritimo/2021/12/21/declaran-desierta-licitacion-e-quipamiento-portuario-coatzacoalcos-salina-cruz>.

⁴²⁰ Véase SOTELO, Osvaldo Antonio, “Desairan al puerto de Coatzacoalcos con licitación para terminal de contenedores”, Diario del Istmo, 26 de diciembre de 2021, disponible en: <https://diariodelistmo.com/coatzacoalcos/desairan-al-puerto-de-coatzacoalcos-con-licitacion-para-terminal-de-contenedores-50148388>.

⁴²¹ Véase “Mega Proyectos AMLO”, Conociendo México, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dLvUvOx8TFA>, consultado el 18 de agosto de 2021.

⁴²² Véase “Mega Proyectos AMLO”, Conociendo México, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bJ1Lw9r7uCE> y <https://www.youtube.com/watch?v=0lp5v02Dp2M>, consultado el 9 de agosto de 2021.

⁴²³ Es una superficie delimitada y diseñada especialmente para el asentamiento de una planta industrial en condiciones adecuadas de ubicación, infraestructura, equipamiento y de servicios, con una administración permanente para su operación. Véase “Parques Industriales”, Secretaría de Economía, disponible en: economia.gob.mx/mexico-emprende-en/se-programs/114-parques-industriales, consultado el 27 de agosto de 2021.

⁴²⁴ Véase “Logran acuerdo con Grupo México para Corredor Interoceánico”, sección Ferroviario, T21MX, 29 de noviembre de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2021/11/29/logran-acuerdo-grupo-mexico-corredor-interoceanico>.

del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., el cual señala en el punto 6.2. *Relevancia del Objetivo prioritario 2: Promover el mantenimiento de infraestructura ferroviaria en las líneas Chiapas Mayab.*⁴²⁵ El objetivo que se busca con las declaratorias de las ZEE es el rescate de la concesión de las líneas de Chiapas y del Mayab; mientras que con su incorporación al Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (en adelante FIT) se pretende indagar medidas que generen desarrollo industrial y económico de dichas regiones.

Fue relevante en el tercer Informe de Gobierno, en septiembre de 2021, el anuncio del presidente López Obrador,⁴²⁶ una vez más, del establecimiento de PDB en la región del Istmo, afirmando que se ofrecerán incentivos fiscales y extrafiscales a las empresas e inversionistas que compartan los objetivos del programa.

El mandatario también señaló que los citados PDB contarán con vocaciones productivas, las cuales contribuirán a la generación de empleo e ingreso para la población local; sin embargo, no se mencionaron las citadas especializaciones de los PDB. Asimismo, en el Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2022 se asignaron 10 mdp al proyecto del CIIT,⁴²⁷ confirmando una vez más que éste es uno de los proyectos prioritarios de la actual administración 2018-2024, cuyo objetivo es asegurar la conclusión oportuna dentro de este periodo.

A este respecto, el 22 de noviembre de 2021 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar acciones de infraestructura en los campos de comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles, entre otros, imprescindibles para concretar los proyectos y Obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional.⁴²⁸

⁴²⁵ Véase 6.2. Relevancia del Objetivo prioritario 2: Promover el mantenimiento de infraestructura ferroviaria en las líneas Chiapas Mayab, Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Institucional 2021-2024 del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., disponible en: http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=08&day=19, consultado el 20 de agosto de 2021.

⁴²⁶ Véase Proyectos Regionales, Programa para el desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Tercer Informe de Gobierno 2021, p.470 disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/tercer-informe-de-gobierno/>, consultado el 2 de septiembre 2021.

⁴²⁷ Véase Proyectos Regionales, Programa para el desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Tercer Informe de Gobierno 2021, p.470 disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/tercer-informe-de-gobierno/>, consultado el 2 de septiembre 2021.

⁴²⁸ Véase Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y Obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional disponible en: https://www.dof.gob.mx/indx_111.php?year=2021&month=11&day=22, consultado el 23 de noviembre de 2021.

Sin embargo, dicho Acuerdo fue objeto de diversas críticas no olvidemos que toda información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal es pública, accesible a cualquier persona, excepto aquella reservada por razones de interés público y seguridad nacional,⁴²⁹ apartado en el cual han sido clasificadas las obras de infraestructura (CIIT) señaladas en el citado Acuerdo, lo que claramente se opone a la política de transparencia propagada por la actual Administración 2018-2024.

Asimismo, en dicho documento se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras, en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Es importante comentar que a través de dicho escrito el Gobierno Federal deja en claro una vez más la importancia de dar celeridad a las obras de infraestructura propuestas por su administración no obstante, no puede olvidar o pasar por alto la normatividad establecida con anterioridad, la cual tiene dentro de sus objetivos otorgar procedimientos transparentes y expeditos,⁴³⁰ aunado al hecho de que un Acuerdo no puede estar por encima de una Ley y cambiar una vez más las reglas de un día para otro.⁴³¹

⁴²⁹ Véanse artículos 3 y 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 24 de noviembre de 2021.

⁴³⁰ Sobre este punto es importante comentar que la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas establecen procedimientos para regular la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento y garantía de interconexión en las vías férreas; así como, contrataciones de obras públicas, para lo cual, señalan sus propios plazos para la emisión de permisos y licencias correspondientes. Véanse artículos 1, 15 y 16 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 24 de noviembre de 2021. Véanse artículos 19, 21 fracciones XI, XIV de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 24 de noviembre de 2021.

⁴³¹ En Derecho Administrativo entendemos por “acuerdo”: “la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que le hace saber al inferior, generalmente, por escrito”. Por “ley” podemos inferir, en un sentido formal, cualquier acto emanado del legislativo, es decir, deriva del Congreso; mientras que el acuerdo procede del Ejecutivo, por lo cual los procedimientos de origen no son los mismos. Una ley es creada por un largo proceso legislativo reglamentado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Acuerdo dimana de un procedimiento expedito normado en los artículos 89 fracción I, 90 y 92 de nuestra Carta Magna. Ahora bien, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que emanen del Congreso serán Ley Suprema en toda la Unión. Por tanto, en la estructura jerárquica una Ley será superior a un Acuerdo y, por ende, éste no puede ser contrario a ella. Véase ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo cuarta edición, México, Porrúa, 1999, p. 1075. Véanse artículos 71, 72, 89 fracción I, 90, 92 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> consultada el 24 de noviembre de 2021.

Sobre este tema el INAI presentó, el 9 de diciembre de 2021, controversia constitucional número 217/2021 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), toda vez que de conformidad con el Instituto el citado Acuerdo trasgrede los principios de supremacía constitucional⁴³² y legalidad⁴³³ al realizar una reserva sobre la información de dichos proyectos. En ese contexto, el 14 de diciembre de 2021, la SCJN determinó que es procedente la suspensión únicamente para que se interrumpan todos los efectos y las consecuencias, del acuerdo impugnado, que deriven en catalogar la información detallada en éste como de interés público y/o seguridad nacional sin cumplir con los supuestos que las leyes respectivas prevén para ese efecto.⁴³⁴

Desde luego, son muchos los retos a los cuales se enfrenta el Gobierno con la construcción del CIIT al vislumbrarlo como competencia o alternativa al Canal de Panamá; prueba de ello es lo sucedido en febrero de 2022 cuando el tramo Palomares-Nuevo Progreso tuvo que ser rehabilitado después del accidente que provocó el descarrilamiento de un tren debido a la instalación irregular de las vías.⁴³⁵ Ello demuestra una vez más la inversión que debe realizarse en infraestructura, pues este tipo de situaciones no deben ocurrir una vez que el CIIT inicie operaciones ya que ocasionaría, además de posibles pérdidas humanas, la desconfianza de inversionistas tanto nacionales como extranjeros. Por todo esto considero que para tal efecto se

⁴³² Por principio de supremacía constitucional podemos entender: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema de la Federación, por tanto, es la base del sistema jurídico-político nacional, la cual, como Norma Fundamental, establece valores, principios y reglas de observancia para todos los componentes del Estado, llámense autoridades o gobernados. En ese sentido, la supremacía de la Carta Magna es normativa e ideológica; de ahí que tan inconstitucionales son los actos que se apartan de su letra, como los que se encuentran ayunos de su teleología. Tesis (X Región) 1o.1 CS (10a.) Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 58, septiembre de 2018, Tomo III, página 2571.

⁴³³ El principio de legalidad descansa en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que los órganos jurisdiccionales se encuentran obligados a dictar sus determinaciones en forma escrita, de manera fundada y motivada; esto es, se deben señalar las razones, argumentos y causas que justifiquen una determinación, así como los preceptos legales en que se sustente, resolviendo el problema jurídico sometido a su consideración. Véase Tesis: I.11o.C.42 K (10a.) Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 83, febrero de 2021, Tomo III, página 2897.

⁴³⁴ Véase Lista de Notificación de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias/lista_notificacion_seccion_tramite, consultado el 15 de diciembre de 2021.

⁴³⁵ Véase BRISEÑO, Patricia, "Reparan vías del Tren del Istmo tras descarrilamiento", sección Nacional, Excelsior, 22 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/reparan-vias-del-tren-del-istmo-tras-descarrilamiento/1500093>

deben conocer las ventajas y las desventajas del citado Canal, así como las del Corredor.

Ahora bien, en abril de 2022 la SEMAR lanzó una convocatoria para la rehabilitación integral de 328 kilómetros de vía férrea del tramo Coatzacoalcos-Palenque indicando que el fallo se daría a conocer el 6 de mayo y los trabajos iniciarían el 16 de mayo de este mismo año con un plazo para la ejecución de 563 días naturales;⁴³⁶ con dicha obra se verían beneficiados los estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas. Sin embargo, llegado el mencionado mes la SEMAR difirió la fecha del fallo para el 27 del mismo, sin señalar las razones por las cuales se realizó el citado cambio (afectando, sin duda, los plazos de trabajo).⁴³⁷

En junio de 2022 la SEMAR declaró desierta la citada licitación argumentando que las empresas participantes no cumplen con los requisitos solicitados en la convocatoria⁴³⁸ y sin indicar si ésta se abrirá nuevamente. Es importante comentar que no es la única licitación declarada desierta, pues en la misma fecha la SEMAR también expuso abandonada la dirigida al acondicionamiento de varios puentes que van desde el tramo Coatzacoalcos-Palenque;⁴³⁹ este proyecto buscaba la rehabilitación de 87 puentes, pero en esa ocasión también se consideró que los participantes no cumplían con los requisitos señalados en la convocatoria, sin señalar de nueva cuenta si dicha convocatoria se abrirá otra vez. Es relevante mencionar que en el Paquete Económico del 2023 se asignó un presupuesto de 10 mil 646 millones de pesos, para las obras del CIIT dentro de las cuales está considerado el tramo de vía férrea que abarca Coatzacoalcos-Palenque que cruza los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas.

Por lo anterior, considero que el Gobierno Federal debe otorgar certeza a las personas morales, tanto nacionales como extranjeras, pues cancelar licitaciones sin informar cuando serán nuevamente abiertas desalienta la inversión nacional y extranjera.

⁴³⁶ Véase “Lanzan concurso para rehabilitar 238 kilómetros de línea férrea del FIT”, sección Ferroviario, T21MX, 19 de abril de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2022/04/19/lanzan-concurso-rehabilitar-328-kilometros-via-ferrea-fit>.

⁴³⁷ Véase “Difieren fallo para la rehabilitación de 238 kilómetros del FIT”, sección Ferroviario, T21MX, 23 de mayo de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2022/05/23/difieren-fallo-rehabilitacion-328-km-fit>.

⁴³⁸ Véase “Semar declara desierta otra licitación del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec”, sección Ferroviario, T21MX, 02 de junio de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/index.php/ferroviario/2022/06/02/semar-declara-desierta-otra-licitacion-ferrocarril-istmo-tehuantepec>.

⁴³⁹ Véase Chiñas Sayda, “Declara Semar desierta la licitación para reparación de puentes”, sección Principal, La Jornada Veracruz, 03 de junio de 2022, disponible en: <https://jornadaveracruz.com.mx/principal/declara-semar-desierta-la-licitacion-para-reparacion-de-puentes/>.

Desde mi perspectiva, una de las grandes ventajas del CIIT sobre el Canal es la cercanía con Estados Unidos y con algunos otros puertos de la Costa Este de Asia y Europa, lo cual evidentemente reduciría tiempos y costos. Otro punto importante es la reducción de tiempos, pues se tiene proyectado que los recorridos en trenes sean aproximadamente de 3 horas, lo cual implica una clara ventaja con las 8 a 10 horas que tardan los barcos en cruzar el canal, más el tiempo de espera para atravesar el Istmo de Panamá. México debe ofrecer tarifas competitivas a efecto de atraer usuarios.

Otro de los aspectos positivos del CIIT es que difícilmente se presentaría una situación como la de marzo de 2021, cuando el barco *Evergiven* obstruyó por seis días el Canal de Suez –el cual permite el transporte más directo de mercancía entre Europa y Asia– impidiendo a casi 422 barcos cruzarlo y provocando pérdidas y daños de aproximadamente 13 millones de euros.⁴⁴⁰ Sin embargo, lo realmente preocupante para los usuarios del comercio internacional es la fragilidad de las cadenas de suministro, lo cual ha hecho tanto a proveedores como a consumidores plantearse el mecanismo *nearshoring*, consistente en la prestación de servicios y manufactura de mercancías desde países cercanos al contratante; es decir, países con los cuales comparten fronteras.

En este sentido, México tiene ante sí una gran área de oportunidad, pues en 2021 logró un intercambio con Estados Unidos de 218,300 millones de dólares,⁴⁴¹ permitiéndole consolidarse durante siete meses de ese año como el principal socio comercial de dicha nación⁴⁴² superando inclusive a la República Popular China. Aunque México fue desplazado por Canadá en noviembre de 2021,⁴⁴³ se mantuvo por encima de la República Popular China.⁴⁴⁴ En agosto de 2022 México nuevamente se convirtió en el primer socio comercial de Estados Unidos con un volumen de 70 mil 300 millones

⁴⁴⁰ Véase “El Canal de Suez restablece el tráfico tras conseguir reflotar el mega buque atascado”, sección Economía, *El País*, 29 de marzo de 2021, disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-03-29/desencallado-el-buque-ever-given-que-bloqueaba-el-canal-de-suez.html>.

⁴⁴¹ Véase “México es el principal socio comercial de Estados Unidos en lo que va del 2021”, sección Economía, *Expansión*, 2 de septiembre de 2021, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2021/09/02/mexico-consolida-principal-socio-comercial-de-eu>.

⁴⁴² Véase “*Economic Indicators*”, *United States Census Bureau*, disponible en <https://www.census.gov/>, consultado el 6 de julio de 2021.

⁴⁴³ Véase MORALES, Roberto, “Canadá desplazó a México como primer socio comercial de EU en el 2021”, sección Empresas, *El Economista*, 8 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.El economista.com.mx/empresas/Me-xico-redujo-su-participacion-en-importaciones-de-Estados-Unidos--en-2021-20220208-0041.html>.

⁴⁴⁴ Véase MARTÍNEZ, Ivonne, “Por encima de China, México se mantiene como segundo socio comercial de EU en primer semestre de 2022”, sección Negocios, *La Razón*, 4 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.razon.com.mx/negocios/mexico-mantiene-segundo-socio-comercial-eu-primer-semestre-493156>.

de dólares rebasando a Canadá y al gigante asiático.⁴⁴⁵ Debido a ello estimo que México podría competir con el CIIT ante el Canal de Panamá e, inclusive, hacer que los usuarios de éste lo utilicen.

En torno a este posicionamiento de México Luis Manuel Hernández, presidente de INDEX, afirmó que las maquiladoras de Estados Unidos han decidido cambiar sus plantas industriales de Asia a México, arrojando una inversión aproximadamente de 11 millones de dólares.⁴⁴⁶ Sin duda, esto ha sido consecuencia no únicamente del *nearshoring*, sino también de los diversos tratados internacionales –entre ellos el T-MEC– firmados por México, lo cual le otorga certeza a nuestro país, y una ventaja más sobre el Canal de Panamá.

Respecto al T-MEC uno de los sectores más beneficiados ha sido el agroalimentario, pues a partir de la entrada en vigor del Tratado la actividad de dicho sector ha sido mucho más dinámica, tan es así que 78% de las exportaciones agroalimentarias son hacia Estados Unidos y 4.3% se realizan a Canadá;⁴⁴⁷ cabe señalar, que México y Estados Unidos han acordado fortalecer el comercio agroalimentario a efecto de que ambas naciones se vean favorecidas. Asimismo, el comercio agroalimentario entre dichas naciones tuvo un alza de 16% a tasa anual, en el primer semestre de 2022, sumando 37.639 millones de dólares por exportaciones del sector primario.⁴⁴⁸ Los principales productos agroalimentarios de exportaciones fueron frutas como las cerezas, frambuesas, zarzamoras, uvas, también y tomates entre otros.

Retomando el tema de las maquiladoras desde mi perspectiva destaco, un punto de especial interés en el cual los gobierno Federal, estatales y municipales deben poner particular atención al otorgar condiciones laborales justas a los trabajadores, tanto de maquiladores como del CIIT, pues muchos obreros de dichas fábricas han denunciado bajos salarios, no pago de horas extras, malas condiciones laborales, prestaciones mínimas de Ley, lo cual ha generado que algunos trabajadores desarrollen

⁴⁴⁵ Véase Valdelamar Jassiel, “México, el “rey del trade” con EU: fue su principal socio comercial en agosto”, sección Economía, El Financiero, 6 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.el-financiero.com.mx/economia/2022/10/05/mexico-el-rey-del-trade-con-eu-es-su-princip-al-socio-comercial-en-agosto/>.

⁴⁴⁶ Véase HERNÁNDEZ, ENRIQUE, “Maquiladoras de EU mueven sus fábricas de Asia a México atraídas por el Nearshoring”, Sección Negocios, Forbes, 16 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/maquiladoras-de-eu-mueven-sus-fabricas-de-asia-a-mexico-atraididas-por-el-nearshoring/>.

⁴⁴⁷ Véase “Dirección General”, Consejo Nacional Agropecuario, disponible en: <https://cna.org.mx/el-sector-agroalimentario-a-dos-anos-del-t-mec/>, consultado el 16 de agosto de 2022.

⁴⁴⁸ Véase “Prensa”, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, disponible en: <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/aumenta-16-por-ciento-comercio-agroalimentario-mexico-eu-en-primer-semestre-del-ano?idiom=es%2%A0>, consultado el 23 de agosto de 2022.

múltiples enfermedades, por ejemplo: obesidad, ansiedad, agotamiento, dolor en articulaciones, entre otras.

Relacionado con esto mismo, diversos colectivos de mujeres han manifestado que en algunas ocasiones deben someterse a pruebas de embarazo y/o antidoping a efecto de conseguir empleo. En mayo de 2022 se firmó un convenio de colaboración entre la INDEX y el IMSS⁴⁴⁹ a través del cual se pretende fortalecer la cultura de prevención de accidentes y detección oportuna de enfermedades. Con ello se busca mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de las maquiladoras. Otro punto relevante a considerar en el tema de las maquiladoras es el deterioro ambiental ocasionado en algunas ciudades; por ejemplo, en Mexicali los habitantes han denunciado que el Gobierno Estatal no ha realizado acciones suficientes para poner un freno a dichas industrias; para dar mayor sustento a ello una investigación elaborada por el periódico de *The Desert Sun* dio a conocer que la falta de supervisión del Gobierno Estatal a las plantas industriales ha permitido que la contaminación continúe sin cesar poniendo en peligro a toda la población.⁴⁵⁰

En ese tenor, el proyecto del CIIT cuenta con importantes puntos a su favor como la inversión aproximada de 600 mdd realizada por empresas chinas (Banco Industrial y Comercial de China y el Banco de China) en la Refinería de Dos Bocas; así como el interés que manifestó la actual vicepresidenta de Estados Unidos, Kamala Harris, durante su visita a México en junio de 2021, para invertir aproximadamente 250 mdd en el Sur del país.⁴⁵¹

Otro aspecto en este mismo sentido son los planes de unir el CIIT con el Tren Maya y la línea férrea que va a conectar con América del Norte,⁴⁵² lo cual beneficiará en reducción de costos logísticos a las empresas estadounidenses, quienes podrán utilizar el CIIT en vez de usar el Canal de Panamá; aunado a las intenciones del gobierno guatemalteco de extender las vías del CIIT a lo largo de su territorio, lo cual

⁴⁴⁹ Véase “Maquiladoras e IMSS buscan mejorar condiciones laborales”, sección General, El Vigía, 06 de mayo de 2022, disponible en: <https://www.elvigia.net/general/2022/5/6/maquiladoras-imss-buscan-mejora-r-condiciones-laborales-392308.html>.

⁴⁵⁰ Véase JAMES, Ian, “En la frontera, una ciudad de maquiladoras está pagando un alto precio en contaminación”, sección Noticias, Azcentral, 5 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.azcentral.com/story/noticias/2018/12/05/mexicali-maquiladoras-industrias-contaminacion/2013402002/>.

⁴⁵¹ Véase “Estados Unidos con el interés de desplazar a China en el Istmo de Tehuantepec”, Laboratorio de Análisis en Comercio, Economía y Negocios, Universidad Nacional Autónoma de México, 8 de junio de 2021, Boletín 199, disponible en: <https://lacen.com.mx/2021/06/08/lacen-nota-informativa-199/>.

⁴⁵² Véase “Esta será la primera red ferroviaria que conectará a Estados Unidos, México y Canadá”, 21 de marzo de 2021, sección Negocios, Forbes, disponible en <https://www.forbes.com.mx/negocios-red-ferroviaria-conecte-estados-unidos-mexico-canada/>.

traería generación de empleos y podría frenar el problema de la migración a nuestro vecino del Norte.

Por otro lado, no podemos perder de vista la infraestructura con la cual cuenta el Canal de Panamá, pues le permite pasar un número considerable de embarcaciones y, por tanto, de mercancía los 365 días del año; sin embargo, en su contra tiene grandes problemas como la escasez de precipitaciones fluviales; desde finales de 2019, la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP) anunció esa situación que ha generado contratiempos con las esclusas. La citada Autoridad señaló que en 2019 y en 2020 ha tenido una reducción del 20% de lluvias.⁴⁵³

Además de ello, también le afectan los problemas de sequía que enfrenta el Canal desde 2019. Dichos problemas generaron que en 2020 y 2021 la ACP implementara medidas en el ahorro de agua, ocasionando un incremento en el tiempo de espera para alcanzar tránsito en las esclusas de la vía interoceánica, lo cual se traduce en un buque Post-Panamá entre 10 y 12 días, y buques regulares entre 6 y 8 días; a lo cual debe agregarse que el tiempo de recorrido del citado Canal es de aproximadamente entre 8 y 10 horas.

Con base en los párrafos precedentes considero que si el CIIT aprovecha las debilidades del Canal puede ser competitivo y rentable para los usuarios e, inclusive, hacer que clientes del Canal utilicen como una alternativa el CITT, siempre y cuando el Gobierno Federal permita la entrada y retenga inversión tanto nacional como extranjera; dé mantenimiento oportuno a los puertos, a las vías del ferrocarril (sobre todo, insisto, en aprovechar al máximo la oportunidad de extender las vías del CIIT a Centroamérica y su unión con el Tren Maya y la línea férrea que va a conectar con América del Norte); es fundamental, también, que permita maniobras para carga y descarga de la mercancía; además de otorgar mantenimiento al CIIT, capacitación constante y de calidad a los trabajadores del mismo.

Como ya ha quedado señalado, ambas entidades federativas –Veracruz y Oaxaca– presentan considerables carencias en derechos sociales, por tanto necesitamos herramientas que garanticen a sus residentes el acceso y calidad de aquéllos. También es fundamental contar con estrategias coordinadas entre los distintos órdenes de Gobierno a efecto de formar sinergias que estimulen el desarrollo de dichos instrumentos y conlleven al crecimiento de la región, tal y como ocurrió en épocas pasadas.

⁴⁵³ Véase LIMA, Lioman, “Mundo”, *BBC News*, “Por qué el Canal de Panamá se está quedando sin agua (y no tiene nada que ver con la crisis del coronavirus)”, 12 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51840165>.

A efecto de robustecer lo anterior vale la pena recordar el crecimiento que tuvo la región cuando el presidente Porfirio Díaz⁴⁵⁴ impulsó la construcción del tren transístmico, el cual trajo consigo importantes avances para las ciudades, pues les permitió contar con servicios innovadores para la época (1907) como: agua potable, alumbrado público, pavimentación de banquetas, entre otras. Asimismo, a pesar de la existencia del Canal de Panamá, la vía preferida para llegar a América del Norte era el tren transístmico por su cercanía a la citada región;⁴⁵⁵ no obstante, diversos acontecimientos, entre ellos, la falta de mantenimiento y el movimiento revolucionario desalentó a los usuarios.

En ese tenor, los gobiernos federal, estatales y municipales deben destinar fondos suficientes para satisfacer las necesidades actuales de la población de la citada región, como son: creación y mantenimiento de hospitales, viviendas, escuelas y acceso a internet que sean alcanzables a todos y cada uno de los pobladores. Además se pretende otorgar disminuciones notables en ISR e inclusive una reducción más atractiva en materia de IVA que la concedida a las regiones fronterizas Norte y Sur –en teoría estos estímulos se oficializarán mediante un Decreto–⁴⁵⁶ con el fin de atraer inversión. En concreto, se espera fomentar la atracción de recursos que sirvan para dotar de oportunidades a la región a través de la creación de mecanismos generadores de más y mejores empleos, con el propósito de asegurar a los ciudadanos la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de derechos sociales.

Aunado a lo anterior Gustavo González de Vega, presidente de la AZFA, afirmó que pese a la pandemia del SARS-CoV2 (COVID 19) las zonas francas, en América, han salido fortalecidas toda vez que han demostrado ser instrumentos idóneos para mantener viva la economía⁴⁵⁷ y, por tanto, son instrumentos fundamentales en el desarrollo económico y social de una nación.

⁴⁵⁴ Véase GUTIÉRREZ, Raquel, “La ruta comercial del mundo: la vía interoceánica de Tehuantepec durante el Porfiriato”, sección Home, *Asociación Mexicana de Archivos y Bibliotecas Privados, A.C.*, 7 de diciembre de 2017, disponible en: <https://www.amabpac.org.mx/wp/la-ruta-comercial-del-mundo-la-via-interoceanica-de-tehuantepec-durante-el-porfiriato/>.

⁴⁵⁵ Véase MAYOLA, Reina y Leticia Aoyama, “Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, México: El puente comercial del mundo”, Siglo XIX, VII Congreso de Historia Ferroviaria, *Asociación Ibérica de Historia Ferroviaria*, 2007, disponible en: http://www.asihf.org/comunicaciones/REINA_Leticia.pdf.

⁴⁵⁶ Véase YUSTE, José, “Revive AMLO las ZEE en corredor; Singapur, va; Insabi crea crisis de pago”, 14 de diciembre de 2021, sección Dinero, *Excélsior*, disponible en: <https://cdn2.excelsior.com.mx/Periodico/flip-dinero/14-12-2021/portada.pdf>.

⁴⁵⁷ Véase “Las zonas francas de Iberoamérica superan la pandemia y buscan evolucionar”, *TLC News, Trade Law Customs*, 28 de junio de 2021, disponible en: <https://tlcmagazinemexico.com.mx/2021/06/28/las-zonas-francas-de-iberoamerica-superan-la-pandemia-y-buscan-evolucionar/>.

Indiscutiblemente, a través de figuras como las ZEE y el CIIT, los gobiernos federal, estatales y municipales pueden captar inversión tanto nacional como extranjera mediante los apoyos fiscales. Con el proyecto del CIIT se proyecta otorgar beneficios en ISR (reducción 20%) e IVA (reducción 8%)⁴⁵⁸ –estímulos que hasta enero de 2023 no han sido oficializados– con el fin de atraer inversión. Como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, se espera fomentar la atracción de recursos que sirvan para dotar de oportunidades a la región a través de la creación de mecanismos generadores de más y mejores empleos con el propósito de asegurar a los ciudadanos la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de derechos sociales.

Por todo lo anterior no estimo pertinente que el Gobierno Federal desaparezca figuras de la noche a la mañana, como ocurrió con las ZEE, con el argumento de que no cumplieron su objetivo al no beneficiar a la gente.⁴⁵⁹ Proyectos como las ZEE y el CIIT deben visualizarse a largo plazo, pues requieren de por lo menos 15 años para medir resultados, lo cual hizo imposible que una figura creada en junio de 2016 diera resultados favorables y medibles para abril de 2019. Para ese momento ninguna de las entonces siete ZEE había empezado a operar, únicamente se había emitido diversa normatividad tal como se muestra en el siguiente cuadro:

No.	Tipo de instrumento	Fecha de publicación en DOF
Administración 2012-2018 EPN		
1	Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	01/06/2016
2	Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	30/06/2016
3	Decreto por el que se crea la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	30/06/2016
4	Reglamento Interior de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales	29/09/2017
5	Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones al Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	29/09/2017
6	Decreto de Declaratoria de Zona Económica Especial de Coatzacoalcos	29/09/2017
7	Decreto de Declaratoria de Zona Económica Especial de Puerto Chiapas	29/09/2017

⁴⁵⁸ Véase CANDELAS RAMÍREZ, Roberto, “El proyecto del tren transístmico”, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, México, carpeta informativa núm. 119, julio de 2019, p. 8.

⁴⁵⁹ Véase HERNÁNDEZ, Leopoldo, “AMLO pone fin a Zonas Económicas Especiales”, sección Estados, *El Economista*, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/AMLO-pone-fin-a-Zonas-Economicas-Especiales-20190426-0026.html>, consultado el 4 de febrero de 2021.

8	Decreto de Declaratoria de Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas, Michoacán	29/09/2017
9	Decreto de Declaratoria de Zona Económica Especial de Salina Cruz, Oaxaca	19/12/2017
10	Decreto de Declaratoria de Zona Económica Especial de Progreso, Yucatán	19/12/2017
11	Decreto de Declaratoria de Zona Económica Especial de Champotón, Campeche	18/04/2018
12	Decreto de Declaratoria de Zona Económica Especial de Paraíso, Tabasco	18/04/2018
Administración 2018-2024 AMLO		
13	Decreto por el que se abrogan los diversos de Declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas La Unión, de Progreso, de Salina Cruz, de Campeche y de Tabasco publicados el 29 de septiembre y 19 de diciembre, ambos de 2017, y el 18 de abril de 2018.	19/11/2019

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Desafortunadamente hubo aspectos en contra de estas figuras a fines de la pasada administración, en específico en noviembre de 2018. Los avances en las ZEE no eran del todo alentadores; uno de los principales errores cometidos, a mi consideración, fue crear una figura de tal magnitud casi al final de su gobierno, pues le iba a hacer falta entre otras cosas: tiempo –durante su gestión– indispensable para el inicio de sus operaciones.

Pese a lo anterior, también hubo ventajas en torno a este tipo de zonas como instituir el marco jurídico: ley, reglamento, creación de autoridades, emisión de Decretos de siete declaratorias, Dictámenes de la ZEE de Coatzacoalcos y Salina Cruz –a través de los cuales se realizó la delimitación de la zona de influencia y el análisis de las regiones, por ejemplo, de los sectores industriales potenciales, condiciones de infraestructura, evaluaciones de impacto social y ambiental–,⁴⁶⁰ además de algunas cartas de intención y convenios de coordinación.

⁴⁶⁰ De conformidad con el artículo 3, fracción II de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, entendemos por zona de influencia a las poblaciones urbanas y rurales aledañas a la ZEE, susceptibles de percibir beneficios económicos, sociales y tecnológicos, entre otros, derivados de las actividades realizadas en la misma; así como de las políticas y acciones complementarias previstas en el Programa de Desarrollo, donde además se apoyará el desarrollo de servicios logísticos, financieros, turísticos, de desarrollo de software, etcétera, que sean complementarios a las actividades económicas de la ZEE. Véase artículo 3, fracción II de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 21 de abril de 2021.

En octubre de 2016, en el marco de la Reunión Anual de Industriales se dio a conocer que a pesar de no poder revelar los nombres se tenían cerca de 50 empresas interesadas en invertir en las ZEE, principalmente de los sectores: agroindustrial, acerero y de manufactura.⁴⁶¹ Por su parte las ZEE de Veracruz y Salina Cruz contaban con 25 empresas con interés real de invertir en las citadas regiones. Se informó que había aproximadamente 10,000 millones de dólares por concepto de inversiones comprometidas, tal como lo aseguró la Confederación Patronal de la República Mexicana (en adelante COPARMEX),⁴⁶² lo cual ha generado un clima de incertidumbre para capitalistas nacionales y extranjeros, al cambiárseles las reglas del juego.

a. Agencia Nacional de Aduanas de México

El 14 de julio de 2021 fue emitido en el DOF el Decreto por el cual se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México (en adelante ANAM), como un órgano desconcentrado de la SHCP. El 21 de diciembre de 2021 fue publicado en el citado medio informativo el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SHCP y del Reglamento Interior del SAT, por el que se expide el Reglamento Interior de la ANAM; en su transitorio segundo abrogó el Decreto por el que se crea la ANAM publicado en el DOF el 14 de julio de 2021.

De lo anterior se desprende, el ordenamiento jurídico que da origen a la ANAM es un Reglamento, lo cual ha sido uno de los puntos más controversiales de la citada Agencia, pues considero que debió ser una Ley y no un Reglamento,⁴⁶³ el cual fue emitido con fundamento en la facultad reglamentaria del Ejecutivo consagrada en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala facultades y obligaciones del Presidente entre ellas promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, los artículos 17 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF) y artículos 2 apartado D fracción VII, 98-B y 98-C del Reglamento Interior de la SHCP, los cuales refieren a la función de las Secretarías de Estado en específico de la SHCP de contar con órganos desconcentrados para tener más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de

⁴⁶¹ MORENO, Luis, "50 empresas interesadas en invertir en las Zonas Económicas Especiales", *Negocios*, Milenio, 17 de octubre de 2016, disponible en <https://www.milenio.com/negocios/50-empresas-interesadas-invertir-zonas-economicas-especiales>.

⁴⁶² Véase NOTIMEX, "Inversiones por 10 millones de dólares se perderán con desaparición de ZEE: Coparmex", sección Estados, *El Economista*, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Inversiones-por-10000-millones-de-dolares-se-perderan-con-desaparicion-de-ZEE-Coparmex-20190426-0081.html>, consultado el 4 de febrero de 2021.

⁴⁶³ De conformidad con el Doctor Andrés Rohde Ponce, por Ley podemos entender: al conjunto de normas, generales, abstractas y obligatorias expedidas por el Poder Legislativo. Por reglamento al conjunto y disposiciones de normas que también son generales, abstractas y obligatorias expedidas por el Poder Ejecutivo. La actividad de reglamentar se rige por dos principios: no puede haber Reglamento sin Ley, ni Ley sin Reglamento. Véase Rohde Ponce, *op cit.*, pp. 43 y 44.

su competencia. Dichos órganos administrativos estarán subordinados jerárquicamente a los organismos centralizados, además, algunas facultades del SAT fueron trasladadas a la ANAM a través del citado reglamento. Por lo anterior, estimo se debió reformar la ley del SAT, hecho que hasta enero de 2023 no ha ocurrido.

El citado Reglamento señala en su artículo 1 que la ANAM es un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, dotado de autonomía técnica, operativa, administrativa y de gestión, con carácter de autoridad aduanera y fiscal respecto de los ingresos federales aduaneros, con atribuciones para emitir resoluciones en el ámbito de su competencia; el cual estará a cargo de manera exclusiva, de la dirección, organización y funcionamiento de los servicios aduanales y de inspección, para aplicar y asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, así como la recaudación de los ingresos federales aduaneros.⁴⁶⁴

La Agencia contaba con: (1) Titular de la Agencia, (1) Unidad Administrativa central, (9) Direcciones Generales, (48) Direcciones, (1) Unidad de Administración y Finanzas, (50) aduanas, de las cuales: las Aduanas Fronterizas (21) y (1) Aduana Interior (Aduana del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, con sede en el Estado de México) eran coordinadas por la Secretaría de la Defensa Nacional (en adelante SEDENA); Aduanas Marítimas (17) y (2) Aduanas Interiores (Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y la Aduana de México ambas con sede en la Ciudad de México) eran coordinadas por la SEMAR y las Aduanas Interiores (9) eran coordinadas por la ANAM⁴⁶⁵ y con el Decreto que comentaremos en seguida la organización de la ANAM a enero de 2023 es:

El 24 de mayo de 2022 se publicó en el DOF el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SHCP y del Reglamento Interior del SAT, y por el que se expide el Reglamento Interior de la ANAM”, emitido el 21 de diciembre de 2021, a través del cual se reformaron entre otros artículos, el artículo 4 fracción X mediante el cual se creó la Dirección General de

⁴⁶⁴ Véanse Decreto por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano desconcentrado de la SHCP, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021, consultado el 15 de marzo de 2022, disponible en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=07&day=14. Artículo 1 del Reglamento Interior de la ANAM, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021, consultado el 15 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2021&month=12&day=21&edicion=MAT>.

⁴⁶⁵ Véanse artículos 37 y 38 del Reglamento Interior de la ANAM, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021, consultado el 25 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2021&month=12&day=21&edicion=MAT>.

Procesamiento Electrónico de Datos Aduaneros, dando un total de (10) Direcciones Generales.

Otro de los artículos que también se reformó, fue el artículo 38, en el cual se establece que las aduanas están organizadas:

SEDENA tiene a su cargo (31 aduanas en total)

Aduanas Fronterizas (21)

- Aduana de Agua Prieta, con sede en Sonora;
- Aduana de Ciudad Acuña, con sede en Coahuila de Zaragoza;
- Aduana de Ciudad Camargo, con sede en Tamaulipas;
- Aduana de Ciudad Hidalgo, con sede en Chiapas;
- Aduana de Ciudad Juárez, con sede en Chihuahua;
- Aduana de Ciudad Miguel Alemán, con sede en Tamaulipas;
- Aduana de Ciudad Reynosa, con sede en Tamaulipas;
- Aduana de Colombia, con sede en Nuevo León;
- Aduana de Matamoros, con sede en Tamaulipas;
- Aduana de Mexicali, con sede en Baja California;
- Aduana de Naco, con sede en Sonora;
- Aduana de Nogales, con sede en Sonora;
- Aduana de Nuevo Laredo, con sede en Tamaulipas;
- Aduana de Ojinaga, con sede en Chihuahua;
- Aduana de Piedras Negras, con sede en Coahuila de Zaragoza;
- Aduana de Puerto Palomas, con sede en Chihuahua;
- Aduana de San Luis Río Colorado, con sede en Sonora;
- Aduana de Sonoyta, con sede en Sonora;
- Aduana de Tecate, con sede en Baja California;
- Aduana de Tijuana, con sede en Baja California;
- Aduana de Subteniente López, con sede en Quintana Roo.

Aduanas Interiores (10)

- Aduana del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, con sede en el Estado de México;
- Aduana de Aguascalientes, con sede en Aguascalientes;
- Aduana de Chihuahua, con sede en Chihuahua;
- Aduana de Guadalajara, con sede en Jalisco;
- Aduana de Guanajuato, con sede en Guanajuato;
- Aduana de Monterrey, con sede en Nuevo León;
- Aduana de Puebla, con sede en Puebla;

- Aduana de Querétaro, con sede en Querétaro;
- Aduana de Toluca, con sede en México;
- Aduana de Torreón, con sede en Coahuila de Zaragoza;

SEMAR tiene a su cargo (19 aduanas)

Aduanas Marítimas (17)

- Aduana de Acapulco, con sede en Guerrero;
- Aduana de Altamira, con sede en Tamaulipas;
- Aduana de Cancún, con sede en Quintana Roo;
- Aduana de Ciudad del Carmen, con sede en Campeche;
- Aduana de Coatzacoalcos, con sede en Veracruz;
- Aduana de Dos Bocas, con sede en Tabasco;
- Aduana de Ensenada, con sede en Baja California;
- Aduana de Guaymas, con sede en Sonora;
- Aduana de La Paz, con sede en Baja California Sur;
- Aduana de Lázaro Cárdenas, con sede en Michoacán;
- Aduana de Manzanillo, con sede en Colima;
- Aduana de Mazatlán, con sede en Sinaloa;
- Aduana de Progreso, con sede en Yucatán;
- Aduana de Salina Cruz, con sede en Oaxaca;
- Aduana de Tampico, con sede en Tamaulipas;
- Aduana de Tuxpan, con sede en Veracruz, y
- Aduana de Veracruz, con sede en Veracruz.

Aduanas Interiores (2)

- Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con sede en la Ciudad de México;
- Aduana de México, con sede en la Ciudad de México.⁴⁶⁶

⁴⁶⁶ Véanse artículos 4, 37 y 38 del Reglamento Interior de la ANAM, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021, consultado el 13 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2021&month=12&day=21&edicion=MAT>. Y del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México”, publicado el 21 de diciembre de 2021, consultado el 13 de octubre de 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=05&day=24#gsc.tab=0.

De lo anterior se desprende que con la reforma al citado Reglamento, la ANAM no tiene bajo su cargo ninguna de las (50) aduanas del país; pues todas son controladas por SEDENA y SEMAR. La Agencia podrá nombrar para los cargos señalados en párrafos anteriores, a personal que pertenezca o haya pertenecido a las Fuerzas Armadas de México.⁴⁶⁷

El titular de la Agencia será nombrado y removido libremente por el o la Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta de la persona titular de la SHCP; asimismo, la creación de la citada Agencia ha generado diversas opiniones, pues uno de los puntos más sobresalientes es la presencia de otras autoridades en el manejo del citado órgano desconcentrado; lo cual evientemente dificulta la operación, tan es así que la titularidad de la Dirección General Jurídica de Aduanas⁴⁶⁸ esta a cargo de la persona nombrada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,⁴⁶⁹ el titular de la Unidad de Administración de Finanzas⁴⁷⁰ es nombrado por el encargado de la Oficialía Mayor de la SHCP.⁴⁷¹

⁴⁶⁷ Véanse artículos 3 y 5 del Reglamento Interior de la ANAM, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021, consultado el 15 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2021&month=12&day=21&edicion=MAT>.

⁴⁶⁸ De conformidad con el artículo 25 del Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, la Dirección General Jurídica cuenta con diversas facultades adjudicadas a la Agencia como: elaborar propuestas de reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones administrativas en las materias de su competencia; elaborar y proponer para aprobación superior del Manual de Organización General de la Agencia; tramitar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones administrativas que le corresponde emitir a la Agencia; orientar y asistir legalmente a sus unidades administrativas; establecer el criterio de interpretación que sus unidades administrativas implementen en materia de despacho aduanero. Véase artículo 25 del del Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=12&day=21#gsc.tab=0, consultado el 26 de agosto de 2022.

⁴⁶⁹ De conformidad con el artículo 43 de la LOAPF tiene a su cargo: dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos; dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; dentro de otras funciones. Véase artículo 43 de la LOAPF disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 26 de agosto de 2022.

⁴⁷⁰ De acuerdo con el artículo 35 del Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México tiene diversas funciones, entre ellas: proporcionar apoyo administrativo necesario en materia de recursos humanos, materiales y financieros, servicios generales, capacitación, actividades sociales y los demás servicios que tengan dicho carácter, necesarios para el despacho de los asuntos de la Agencia; proponer el anteproyecto de presupuesto anual de la Agencia; aplicar las normas de contabilidad y rendición de cuenta comprobada de los movimientos presupuestales, financieros y contables de la Agencia; tramitar y solicitar ante las autoridades competentes la licencia para la portación de armas de fuego; así como los permisos que requiera el personal adscrito a la Agencia para portarlas en el ejercicio de las atribuciones que tenga conferidas. Véase artículo 35 del Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, disponible en: <https://www>

Algunas de las funciones de la ANAM son: recaudar el importe de los ingresos federales aduaneros, realizar vigilancia y custodia de los recintos fiscales y fiscalizados, es importante comentar, que existe discrepancia entre las facultades concedidas en el Decreto del 14 de julio de 2021 y el ordenamiento publicado el 21 de diciembre del mismo año, tal y como se muestra a continuación:

No	DOF 14 de julio de 2021	DOF 21 de diciembre 2021
	Artículo 5. La Agencia Nacional de Aduanas de México tendrá las atribuciones siguientes: ...	Artículo 3. La Agencia tiene a su cargo las funciones siguientes: ...
1	III.Administrar los padrones de importadores, de importadores de sectores específicos y de exportadores sectoriales;	III.Solicitar información de los padrones de importadores, de importadores de sectores específicos y de exportadores sectoriales.
2	IV. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales y aduaneras, relacionadas con la entrada, tránsito o salida de mercancías de o en el territorio nacional;	IV.Representar el interés de la Federación en controversias fiscales y aduaneras relacionadas con la entrada o salida de mercancías de o en el territorio nacional;
3	V. Determinar y liquidar las contribuciones y aprovechamientos aplicables a las operaciones de comercio exterior y sus accesorios;	V. Determinar y liquidar los ingresos federales y aduaneros;

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Del cuadro anterior se desprende a todas luces, que redujeron las facultades de la ANAM con la publicación del 21 de diciembre de 2021, por ejemplo, la función referente a padrones de importadores de sectores específicos y de exportadores sectoriales fue acotada a únicamente pedir información en lugar de dirigir dicha competencia.

.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=12&day=21#gsc.tab =0, consultado el 26 de agosto de 2022.

⁴⁷¹ De conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la Oficialía Mayor de la SHCP, se encarga de ejecutar, en los términos de las disposiciones aplicables, los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de la información, recursos humanos y materiales, contabilidad, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal. Véase artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 26 de agosto de 2022.

Derivado de la publicación del Reglamento Interior de la ANAM, el primero de marzo de 2022 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y secciones aduaneras de las aduanas, a través del cual se determina la circunscripción territorial de las aduanas; así como integrar las secciones aduaneras que dependen de cada una de ellas; llama la atención, algunos cambios realizados en dicho acuerdo, por ejemplo, a la Aduana de Tecate se adicionaron los municipios de Loreto y los Cabos, los cuales anteriormente se encontraban bajo la circunscripción territorial de la Aduana de la Paz⁴⁷² es importante comentar, la distancia de la Aduana de Tecate al municipio de los Cabos es de aproximadamente 1.263,40km casi 20 horas por carretera y la distancia entre la Aduana de la Paz y el municipio de los Cabos es alrededor de 143,76km cerca de 2 horas por autopista, lo cual evidentemente dificulta la operación, pues genera más tiempo y costos a los usuarios.

El 17 de marzo de 2022 se publicó en el DOF el Acuerdo que modifica el diverso por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas, dentro de las actualizaciones realizadas se encuentra: a la Aduana de Salina Cruz se añadió el Estado de Oaxaca, así como, la nueva denominación de la Aduana del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles.⁴⁷³

Ahora bien, de manera extra oficial se dio a conocer un oficio del 20 julio de 2022, a través del cual la SEDENA anunció que el 5 de diciembre de 2022 es la fecha límite para que todo el personal civil que labora en dichos recintos fiscales sea reemplazado por militares en los cargos de: jefes de turno, verificadores, moduladores, selección de vehículos para inspección, operadores de ingenios tecnológicos, manejo de dispositivos electrónicos, área legal, cobro de impuestos, trámites administrativos diversos y otros que por su importancia se consideren necesarios para la buena operación de dichos recintos. Es importante mencionar que hasta noviembre de 2022 la SEDENA y la ANAM no se pronunciaron o emitieron algún documento oficial sobre la

⁴⁷² Véanse artículo primero fracciones IV y VI del Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas, publicado en el DOF el 17 de noviembre de 2015, consultado el 17 de octubre de 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2015&month=11&day=17#gsc.tab=0. Y artículo primero fracciones IV y VI del Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas publicado en el DOF el 1 de marzo de 2022, consultado el 17 de octubre de 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=03&day=01#gsc.tab=0.

⁴⁷³ Véase artículo primero fracciones XXVI y L del Acuerdo que modifica el diverso por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas, publicado en el DOF el 17 de marzo de 2022, consultado el 17 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2022&month=03&day=17&edicion=MAT#gsc.tab=0>.

autenticidad del citado oficio.⁴⁷⁴En diciembre de 2022, el Ejecutivo Federal designó a Rafael Marin Morrillinedo (ex titular del CIIT) como nuevo titular de la ANAM,⁴⁷⁵ cabe señalar, que dicho cambio fue el único registrado en dicho mes.

Continuando con el tema de las aduanas, el SAT, a través de la AGA, en mayo de 2021 informó que había capacitado aproximadamente a 753 elementos de la SEDENA y el 6 de julio de 2022 la SEMAR realizó la clausura del Diplomado de Aduanas Marítimas y Seguridad Nacional y del Curso de Oficiales de Comercio Exterior en el cual fueron preparados 110 elementos.⁴⁷⁶ Sin embargo, esto no implica que dicho personal cuente con los conocimientos y experiencia necesaria para hacer frente a las operaciones de comercio exterior de México, pues no sólo necesitan experiencia y conocimientos, sino también disposición por adquirir nuevas competencias.

En ese contexto considero que los miembros de la SEDENA y la SEMAR poseen disciplina y tácticas militares de suma importancia para el desempeño de sus funciones; sin embargo, para realizar las operaciones de comercio exterior el sistema aduanero mexicano necesita de expertos para su aplicación. Por lo anterior, me parece imprescindible que el personal que opere la ANAM debe estar conformado por especialistas en materia aduanera, es decir, licenciados, especialistas, maestros e, inclusive, doctores; así como contar con una amplia experiencia en ramas del conocimiento afines a las operaciones realizadas en el citado órgano desconcentrado. Considero que reemplazar a todo el personal civil por militar de un solo golpe (cuatro meses y quince días: 20 de julio al 5 de diciembre de 2022) trae graves consecuencias para las operaciones de comercio exterior, pues la falta de experiencia y conocimiento ocasiona retrasos en las citadas operaciones en donde los más afectados son los usuarios. El Gobierno Federal, en mi opinión puede seguir laborando con personal civil (capacitado en materia aduanera) y formar sinergias con el personal de la SEDENA y la SEMAR (capacitado en materia aduanera).

⁴⁷⁴ Véase RAZIEL, Zedryk, “Sedena ordena que todo el personal civil en Aduanas sea reemplazado por militares a más tardar el 5 de diciembre”, sección Comparte, Animal político, 29 de julio de 2022, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2022/07/aduanas-sedena-ordena-cambiar-personal-civil-por-militares/>.

⁴⁷⁵ Véase “Presidente de la República designa a Rafael Marín nuevo titular de la Agencia Nacional de Aduanas de México”, Secretaría de Gobernación, 7 de diciembre de 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/presidente-de-la-republica-designa-a-rafael-marin-nuevo-titular-de-la-agencia-a-nacional-de-aduanas-de-mexico>.

⁴⁷⁶ Véase “Cambio de personal civil a militar en aduanas debe ser gradual: especialistas”, sección Logística, T21MX, 03 de agosto de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/logistica/2022/08/03/cambiopersonalcivilmilitaraduanasdebesergradualespecialistas#:~:text=%E2%80%9CDe%20ser%20cierto%20que%20selas%20aduanas%E2%80%9D%2C%20asegur%C3%B3%20Gonz%C3%A1lez.>

El 14 de julio de 2021, el Gobierno Federal emitió el comunicado 043 a través del cual señala que con objeto de seguir fortaleciendo el combate al contrabando e introducción de drogas y corrupción, la AGA se desincorpora del SAT para crear la ANAM.⁴⁷⁷ Esta Agencia reforzará la Estrategia Nacional Anticorrupción y la Seguridad Nacional intensificando la coordinación con las Fuerzas Armadas y las instituciones de seguridad en los puntos de acceso al país; asimismo, ayudará a reducir la evasión y elusión fiscal; sin embargo, no olvidemos que lamentablemente con o sin militares, las aduanas a nivel internacional tienden a ser sumamente vulnerables a la corrupción, por lo cual tanto el Gobierno mexicano como los internacionales deben realizar acciones contundentes para combatirla y sobre todo erradicarla.

En ese tenor, la ANAM firmó en marzo de 2022 un memorándum de entendimiento con la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos⁴⁷⁸ (en adelante CBP, por sus siglas en inglés) con objeto de fortalecer la cooperación entre dichos organismos para enfocarse en factores comunes tales como: seguridad y facilitación del comercio entre otros; indicadores a los cuales México ya se había comprometido, pues no olvidemos que dichas funciones forman parte del Marco de Estándares para facilitar el Comercio (en adelante SAFE por sus siglas en inglés).⁴⁷⁹

En ese orden de ideas, surge una pregunta: ¿la presencia militar y de otras autoridades administrativas en la ANAM será suficiente para combatir la corrupción, contrabando y reducir la evasión y elusión fiscal, al tiempo que facilitará las operaciones de comercio exterior? Insisto, el Gobierno Federal debe analizar nuevamente la intervención de otras autoridades, así como la sustitución del personal civil por militar en dichos recintos fiscales, pues aun y cuando los diversos acontecimientos mundiales han hecho que la aduana adopte una posición de “policía”—según quedó señalado líneas

⁴⁷⁷ Véase “Prensa”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-043?state=published>, consultado el 22 de agosto de 2022.

⁴⁷⁸ Véase “La Agencia Nacional de Aduanas de México firmó un memorándum de entendimiento con la Comisión de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos”, sección Economía, El Economista, 23 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/ANAM-firma-convenio-con-la-comision-de-Aduanas-y-Proteccion-Fronteriza-de-los-Estados-Unidos-20220323-0069.html>.

⁴⁷⁹ En junio de 2005 la OMA y sus miembros adoptaron el marco SAFE (Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio SAFE, por sus siglas en inglés), una herramienta internacional cuyos objetivos son establecer normas que proporcionen seguridad y faciliten la cadena logística a nivel mundial; asimismo reconoce la importancia de una colaboración más estrecha entre autoridades aduaneras y la comunicación-colaboración entre aduanas y sector privado. Véase “SAFE working group”, *World Customs Organization mondiale des douanes*, disponible en: http://www.wcoomd.org/en/wco-working-bodies/procedures_and_facilitation/safe_working_group.aspx, consultado el 22 de agosto de 2022. Véase HERNÁNDEZ, Eduardo, “La actualización del nuevo Marco SAFE 2021”, Columna invitada, T21MX, 18 de agosto de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/index.php/opinion/columna-invitada/2021/08/18/actualizacion-nuevo-marco-safe-2021>.

anteriores, este órgano desconcentrado también necesita de especialistas en la materia, de lo contrario los más afectados serán los administrados.

Lo anterior, plantea otra interrogante ¿bajo esos cambios la ANAM podrá hacer frente a las operaciones de comercio exterior tradicionales y adicionales que genere el CIIT? Según se ha señalado a lo largo de la presente investigación, una de las particularidades que deben tener los Territorios aduaneros para el desarrollo económico y social es contar con personal que posea los conocimientos, experiencia adecuada y estén en constante capacitación, pues el más mínimo error de los operadores podría poner en tela de juicio todo el funcionamiento del CIIT, acarreando consecuencias negativas para sus usuarios. Considero que tanto los entes administrativos –aduanas⁴⁸⁰ como los funcionarios públicos deben contar con las herramientas necesarias para implementar despachos aduaneros con eficacia y transparencia que brinden seguridad, faciliten el comercio exterior, fiscalicen, recauden y vigilen; además de cumplir con capacidades secundarias como: insumos, recursos, actores y con Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (en adelante, FODA)

Bajo esa óptica, el Doctor Filiberto Pacheco Martínez señala que la Aduana debe contar con FODA,⁴⁸¹ menciona entre las fortalezas el tener personal especializado en cada actividad que realiza; respecto a las oportunidades hace hincapié en la cooperación con otras autoridades; en cuanto a las debilidades resalta la corrupción en primer lugar. Por último, en cuanto a las amenazas pone especial énfasis en la inseguridad en el país. En ese orden de ideas una vez más es de suma importancia que el personal, además, cuente con los conocimientos y experiencia necesarios y estén en constante comunicación con otras autoridades.

Sobre esto, en diciembre del 2020 el SAT anunció la obligación de incorporar el complemento “Carta Porte”⁴⁸² a los CFDI de tipo traslado o ingreso,⁴⁸³ dicho

⁴⁸⁰ Ricardo Xavier Basaldúa citado por el Dr. Máximo Carvajal Contreras, dice al respecto: “la aduana considerada como Institución, constituye un servicio administrativo encargado de controlar la importación y la exportación de la mercadería al o del territorio aduanero, aplicado a su respecto el conjunto de disposiciones que regulan el tráfico internacional de mercadería.” Véase CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*, op. cit., p. 5.

⁴⁸¹ PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, *Derecho de Comercio Exterior*, Cuarta edición, Porrúa, México, 2021.

⁴⁸² Es el formato electrónico de la Carta Porte que establecía la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes para realizar el traslado de los bienes y/o mercancías en territorio nacional para el autotransporte de carga; asimismo hace las veces de un manifiesto de carga aérea, marítimo o ferroviario, conocimiento de embarque. También, podemos entender como el documento jurídico de carácter declarativo que demuestra que existe un contrato a través del cual se hace constar de manera total o parcial las condiciones entre el transportista y el propietario o destinatario de las mercancías. Véase “Preguntas frecuentes complemento Carta Porte enero 2022”, Servicio de

documento hasta 2021 se podía seguir utilizando de manera tradicional -papel- y a partir de 2022 es electrónico e inclusive también se puede imprimir. Cabe señalar, que integrantes del sector de autor transporte solicitaron en diversas ocasiones al SAT prórrogas, argumentando que tanto el grupo como el Fisco Federal debían realizar ajustes a nivel operativo⁴⁸⁴ a efecto de cumplir con la obligación señalada; en respuesta el citado órgano fiscalizador ha concedido diversos aplazamientos así como, permisos de transición tanto en la Resolución Miscelánea Fiscal, Reglas Generales de Comercio Exterior e inclusive Comunicados, con objeto de que los administrados cuenten con todas las herramientas y se adapten al uso del complemento Carta Porte.

Las prórrogas y periodos de transición que ha concedido el SAT son:

Resolución Miscelánea Fiscal

No	Fecha de publicación DOF	Objeto	Entrada en vigor
1	18/11/2020	Se incluye el complemento “Carta Porte” a los CFDI de tipo traslado o ingreso.	Iniciará su vigencia una vez que el SAT publique en su Portal el citado complemento.
2	29/12/2020	Se adiciono la obligación de incorporar el complemento “Carta Porte” a los CFDI de tipo traslado o ingreso.	Uso obligatorio pasado los 30 días naturales de su publicación en el portal del SAT.
3	03/05/2021	Señalar fecha de entrada en vigor del complemento “Carta Porte” a los CFDI de tipo traslado o ingreso.	Entraría en vigor el 1 de junio de 2021, dentro de los 120 días naturales siguientes al inicio de la vigencia del citado complemento. Los contribuyentes podrán optar por expedir el CFDI sin incorporar el complemento “Carta Porte” al

Administración Tributaria, disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/tramitesyservicios/Paginas/documentos/Prepreguntas_frecuentes_CartaPorte.pdf, consultado el 18 de octubre de 2022. ¿Qué es la Carta Porte?, TLC Asociados, disponible en: <https://www.tlcasociados.com.mx/cfdi-y-complemento-carta-porte-todo-lo-que-debes-saber/>, consultado el 18 de octubre de 2022.

⁴⁸³ El complemento Carta Porte se incorpora al CFDI de tipo traslado: Se utiliza para acreditar la posesión de las mercancías, brindando información sobre la procedencia y los destinos de las mercancías que se trasladan a través de los distintos medios de transporte. CFDI de tipo ingreso: Lo utilizan los contribuyentes que brindan servicios de traslado de mercancías por los distintos medios de transporte, podrán emitir el citado CFDI incorporando el complemento Carta Porte, con el que se podrá amparar la legal posesión de las mercancías. Véase ¿Quiénes deben emitir el CFDI con complemento Carta Porte?, Servicio de Administración Tributaria, disponible en: <http://omawww.sat.gob.mx/cartaporte/Paginas/autotransporte/index.html>, consultado el 18 de octubre de 2022.

⁴⁸⁴ Véase Nolasco Santiago, “El SAT ha prorrogado cinco veces el CFDI con complemento carta porte”, sección Economía, El Economista, 24 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/EI-SAT-ha-prorrogado-cinco-veces-el-CFDI-con-complemento-de-la-Carta-Porte-20220824-0094.html>.

			finalizar dicho periodo, el uso del citado documento sería obligatorio (dicho plazo venció el 30 de septiembre de 2021).
4	10/09/2021	Todos los contribuyentes relacionados con el transporte deben emitir CFDI de ingreso o de traslado con complemento Carta Porte.	En vigor a partir del 30 de septiembre de 2021.
5	18/11/2021	Señalar fecha de entrada en vigor del complemento "Carta Porte" a los CFDI de tipo traslado o ingreso.	Obligatorio a partir del 1 de diciembre de 2021 destacando que cumplieran con lo señalado aquellos contribuyentes que expidan el CFDI con complemento Carta Porte antes del 1 de enero de 2022 y este no cumpla con los requisitos del "Estándar del complemento Carta Porte" y el "Instructivo de llenado del CFDI al que se le incorpora el Complemento Carta Porte". Por lo anterior, se concedió un plazo de transición de 30 días (1 de diciembre 2021-1 de enero 2022) para la no aplicación de multas y sanciones en caso de que el CFDI con complemento Carta Porte no cuente con la totalidad de los requisitos contenidos en el "Instructivo de llenado del CFDI al que se le incorpora el complemento Carta Porte", publicado en el Portal del SAT."
6	16/12/2021	Acuerdo por el que se actualiza la Carta Porte en Autotransporte Federal y sus servicios auxiliares.	El Acuerdo entra en vigor una vez que sea obligatorio el uso del complemento Carta Porte .
7	27/12/2021	Ampliar periodo de transición.	31 de marzo de 2022.
8	29/04/2022	Ampliar periodo de transición.	30 de septiembre de 2022.
9	20/09/2022	Ampliar periodo de transición.	1 de enero de 2023.
10	12/12/2022	Ampliar periodo de transición.	1 de agosto de 2023

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Reglas Generales de Comercio Exterior

No	Fecha de publicación DOF	Objeto	Entrada en vigor
1	11/06/2021	Obligación de incorporar el Complemento Carta Porte a los CFDI de tipo traslado o ingreso.	30 de septiembre de 2021.

2	23/11/2021	Obligación de emitir CFDI con Complemento Carta Porte.	1 de diciembre de 2021.
3	24/12/2021	Ampliar periodo de transición.	31 de marzo de 2022
4	9/03/2022	Ampliar periodo de transición.	30 de septiembre de 2022.
5	31/08/2022	Ampliar periodo de transición.	1 de octubre de 2022.
6	23/11/2022	Ampliar periodo de transición.	1 de enero de 2023.
7	05/12/2022	Ampliar periodo de transición.	1 de agosto de 2023.

Fuente: Elaboración propia con información del DOF.

Del cuadro anterior se desprende, que la obligación del complemento Carta Porte ha sido difícil tanto para el sector autotransporte como para el SAT, por lo cual se han otorgado diversos permisos, a través de los cuales se han familiarizado tanto el fisco federal como los contribuyentes con la citada obligación. Sin duda, el complemento Carta Porte es otro de los grandes retos a los cuales se enfrenta la ANAM pues debe estar en constante comunicación con el SAT con objeto de no perjudicar a los administrados.

Otro de los cambios realizados fue en mayo de 2022, la ANAM anunció la implementación del Aviso de Cruce (en adelante AVC)⁴⁸⁵ para realizar los despachos aduaneros de las mercancías con la finalidad de dar celeridad y eficacia a las operaciones de comercio exterior; no obstante, el SAT solicitó a la Agencia suspender la operación del AVC argumentando que el documento se realizó sin coordinación del SAT, lo cual pone en riesgo la capacidad de detección de conductas ilegales y posibilita la realización de operaciones ficticias; además, señaló que el AVC afectaría procesos que se realizan posteriormente al despacho aduanero con base en la información del SAT.⁴⁸⁶ Es importante mencionar lo siguiente, aunque el transitorio tercero del Reglamento interior de la ANAM⁴⁸⁷ señala que el SAT debe proporcionar a dicha Agencia los servicios de comunicaciones y tecnologías de información requeridos para su gestión, en la práctica no ha sucedido así, por lo cual pareciera que la ANAM debe partir de cero.⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ Véase “Sistema Electrónico de Aduanas”, Agencia Nacional de Aduanas, disponible en: <https://anam.gob.mx/aviso-de-cruce-avc/>, consultado el 19 de agosto de 2022. Véase MÉNDEZ CASTRO, Ricardo, “El “Aviso de Cruce” en las operaciones aduaneras”, TLC Asociados, disponible en: <https://www.tlcasociados.com.mx/el-aviso-de-cruce-en-las-operaciones-aduaneras/>, consultado el 19 de agosto de 2022.

⁴⁸⁶ Véase ALEGRÍA, Alejandro, “Por riesgos, SAT pide suspender programa Aviso de Cruce”, sección Economía, La Jornada, 6 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/08/06/economia/por-riesgos-sat-pide-suspender-programa-aviso-de-cruce/>.

⁴⁸⁷ Véase artículo tercero transitorio del Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=12&day=21#gsc.tab=0, consultado el 19 de agosto de 2022.

⁴⁸⁸ Véase DUARTE, Enrique, “Promesas aduaneras”, sección Logística, T21MX, 8 de agosto de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/logistica/2022/08/08/promesas-aduaneras>.

Considero que a pesar de que en el papel se habla de cooperación entre el SAT y la ANAM, aparentemente en la práctica son entes completamente separados; tan es así que esta última en agosto de 2022 otorgó plazo al SAT hasta el 19 de septiembre de 2022 para que realice las modificaciones que estime necesarias y evitar retrasos en operaciones de comercio exterior;⁴⁸⁹ renovando dicha prórroga el 9 septiembre de 2022 en la cual señala que toda vez que el SAT aun no cuenta con las condiciones para recibir la información de los AVC, se concede nuevamente suspensión hasta nuevo aviso.⁴⁹⁰ Por lo anterior, insisto estoy cierta de que la cooperación y comunicación entre dichos organismos es primordial para realizar operaciones transparentes, lo cual ayuda a evitar la corrupción de los trabajos realizados en dichos recintos y brinda mayor seguridad y certeza jurídica a los administrados.

El 14 de octubre de 2022 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se agrupa al sector coordinado por la SEMAR, la entidad paraestatal denominada FIT, S.A. de C.V.,⁴⁹¹ a través del citado ordenamiento el gobierno federal integró el FIT a la SEMAR, lo anterior con el propósito de dar cumplimiento al Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec,⁴⁹² con lo cual se corroborará una vez más la presencia de la SEMAR en el CIIT.

Asimismo, como bien menciona el Dr. Pacheco Martínez, otro de los puntos considerados en el FODA y, a su vez uno de los grandes retos a los cuales se enfrenta la nueva ANAM, es la corrupción en las aduanas; si bien es cierto el Gobierno Federal ha retirado a diversos funcionarios por temas de corrupción, esto no significa que el problema se haya acabado, tan sólo en el primer trimestre de 2021 se detectó que la AGA fue el organismo que más denuncias tuvo por parte de los contribuyentes contra servidores públicos.⁴⁹³ Cabe señalar, que la entonces directora de Planeación

⁴⁸⁹ Véase DUARTE, Enrique, “ANAM da plazo al SAT para adaptar sus sistemas al Aviso de Cruce”, sección Logística, T21MX, 8 de agosto de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/logistica/2022/08/08/anam-da-plazo-sat-adaptar-sus-sistemas-aviso-cruce>.

⁴⁹⁰ Véase “Sistema Electrónico Aduanero”, Boletín 28 Aviso de Cruce, de fecha 9 de septiembre de 2022, Agencia Nacional de Aduanas de México, disponible en: <https://anam.gob.mx/boletin-028-2022/>, consultado el 18 de octubre de 2022.

⁴⁹¹ El FIT tiene dentro de sus objetos: Operar la vía general de comunicación ferroviaria de Medias Aguas, Ver. a Salina Cruz, Oaxaca y dentro de sus funciones: Llevar a cabo, todos los trabajos de conservación, mantenimiento, rehabilitación y construcción, necesarios para prestar los servicios conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad vigentes, entre otras. Véase “Antecedentes” y “Actividades”, Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, disponible en: <https://www2.ferroistmo.com.mx/>, consultado el 17 de enero de 2023.

⁴⁹² Véase “Semar asume el control del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec”, sección Redacción, T21, 17 de octubre de 2022, disponible en: [SemarasumecontroldelFerrocarrildelIstmodeTehuantepec](https://www.semara.gob.mx/semarasumecontroldelFerrocarrildelIstmodeTehuantepec) T21

⁴⁹³ Véase SALDÍVAR, Belén, “Corrupción el gran reto en las aduanas”, sección Economía, El Economista, 22 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/Corrupcion-el-gran-reto-en-las-aduanas-20211222-0121.html>.

Aduanera dio a conocer que dos mil funcionarios han incurrido en corrupción, por lo cual han sido cesados luego de que las fuerzas armadas intervinieran en las aduanas. Por su parte, el Presidente de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (en adelante CAAAREM) en julio de 2022 afirmó que durante los primeros meses del citado año la recaudación fue la mayor en tres años,⁴⁹⁴ hecho que fue corroborado por el Ejecutivo, en el cuarto Informe de Gobierno, al afirmar que desde que los militares controlan las aduanas hay un aumento del 20% en los ingresos.⁴⁹⁵

Con los citados hechos pareciera que, efectivamente, la llegada de las fuerzas armadas a los recintos fiscales está rindiendo frutos en materia de corrupción; sin embargo, considero es poco el tiempo que llevan dichos servidores públicos en materia aduanera para poder evaluar si los resultados son positivos o negativos, por lo cual me parece: el tema de corrupción es uno de los asuntos que constantemente debe ser examinado y, sobre todo, combatido.

Otro punto importante que deben considerar los gobiernos federal, estatales y municipales, es brindar seguridad tanto a los operadores como a los usuarios del CIIT; no olvidemos que desafortunadamente Salina Cruz es uno de los municipios con mayor índice de inseguridad, tan es así que empresarios adheridos a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicio y Turismo (en adelante CONCANACO SERVYTUR) han alzado la voz para demandar al Gobierno Estatal la implementación de una estrategia efectiva en el combate de inseguridad,⁴⁹⁶ en razón de que las ejecuciones del crimen organizado se comenten a plena luz del día, sin ver acciones por parte de las autoridades.

Por su parte, el INEGI señaló que en el municipio de Coatzacoalcos 86.6% de la población se siente insegura;⁴⁹⁷ basta indicar que éste se encuentra en el listado de las siete ciudades del país con un mayor índice de percepción de inseguridad. Por ello resulta relevante la información dada a conocer en febrero de 2022 respecto a la

⁴⁹⁴ Véase GUADARRAMA, José de Jesús, “Cesan a 2 mil por corrupción en las aduanas; hay 30 denuncias ante la FGR y la UIF”, sección Nacional, Excelsior, 15 de julio de 2022, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/cesan-a-2-mil-por-corrupcion-en-las-aduanas-hay-30-denuncias-ante-fgr-y-la-uif/1526935>.

⁴⁹⁵ Véase “Cuarto Informe de Gobierno”, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.Org.mx/2022/09/01/cuarto-informe-de-gobierno/>, consultado el 5 de septiembre de 2022.

⁴⁹⁶ Véase MORALES, Alfonso, “Ola de inseguridad invade a Salina Cruz”, sección Istmo, El imparcial del Istmo, 23 de julio de 2022, disponible en: <https://imparcialoaxaca.mx/istmo/678693/ola-de-inseguridad-invade-a-salina-cruz/>.

⁴⁹⁷ Véase OJEDA, Sam, “Percepción de inseguridad aumenta en Coatzacoalcos”, sección Estado, N Noticias, Opinión, Información, 20 de julio de 2022, disponible en: <https://nvnoticias.mx/index.php/2022/07/20/percepcion-de-inseguridad-aumenta-en-coatzacoalcos/>.

construcción de la citada obra, misma que se refiere a los 15 meses de retraso debido a la presencia del crimen organizado.⁴⁹⁸ Ante esto nos enteramos de la decisión de que el CIIT sería protegido por la SEMAR, sin duda un millonario plan para evitar extorsiones, robos y secuestros de los futuros empresarios del CIIT.⁴⁹⁹

De lo anterior se desprende que los gobiernos federal, estatales y municipales; así como la SEDENA y la SEMAR deben realizar acciones contundentes a efecto de brindar seguridad, a fin de no desalentar a los empresarios y empleados, tal como sucedió durante el gobierno de Porfirio Díaz, cuando hubo un intento por llevar a cabo un proyecto parecido y, debido al clima de inseguridad derivado de la Revolución, todo redundó en el fracaso de la construcción.

Es muy grande la apuesta que debe realizar México, si desea que este nuevo intento de revivir el CIIT en verdad funcione y, a su vez, logre un verdadero desarrollo económico y social de la zona Sureste de México. En agosto de 2022 Rafael Marín Mollinedo aseguró que en el puerto de Coatzacoalcos ya se encuentran los dos Ferrobucques (con capacidad cada uno para transportar hasta 135 furgones) que transportan mercancía del puerto de Coatzacoalcos al de Mobile en Alabama, EU, en un recorrido que aproximadamente tarda hasta tres días. Hecho que quedó comprobado pues el 12 de septiembre de 2022 salió del puerto de Mobile en Alabama arribando al puerto de Coatzacoalcos, Veracruz, el 15 de septiembre del citado año.

Sin duda hay muchos obstáculos que sortear para concretar la construcción del CIIT. Pero también deben tomarse en cuenta las ventajas que traerá consigo una vez concluido. Por ejemplo, será importante considerar la cantidad de trenes requeridos para transportar la carga que mueven buques con 5,000 TEUs y 13,000 TEUs en un lapso de 8 a 12 horas, para lo cual el Gobierno Federal tiene proyectados la construcción y equipamiento de una Terminal Especializada de Contenedores (en adelante TEC) que transportará alrededor de 1´100,000 contenedores de 20 TEUs durante el primer año y para la segunda fase serán 300,000 TEUs de tráfico local regional más transbordos.⁵⁰⁰ Punto sobresaliente que deben considerar los gobiernos

⁴⁹⁸ Véase “Crimen organizado retrasa hasta 15 meses Corredor Transistmico”, sección Políticas Públicas, Arena Pública, 13 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.arena-publica.com/politicas-publicas/crimen-organizado-retrasa-hasta-15-meses-corredor-transistmico>

⁴⁹⁹ Véase HERNÁNDEZ, Enrique, “Así es el plan de la Marina para blindar del crimen el Corredor Transistmico”, sección Negocios, Forbes, 18 de julio de 2022, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/asi-es-el-plan-de-la-marina-para-blindar-del-crimen-el-corredor-transistmico/#:~:text=7%3A00%20am-,As%C3%AD%20es%20el%20plan%20de%20la%20Marina%20para%20blindar%20del%20futuros%20inversionistas%20del%20Corredor%20Trans%C3%ADstmico>.

⁵⁰⁰ Véase ZANELA, Luis Alberto, “Terminales de contenedores provisionales del CIIT, en tanto tiene estudios en 2022”, T21MX, 25 de junio de 2021 disponible en: <http://t21.com.mx/maritimo/2021/06/25/terminales-contenedores-provisionales-ciit-tanto-tiene-estudios-2022>.

federal, local y municipal, es el lapso que tarde la mercancía en maniobras de carga y descarga, pues será tiempo y dinero que deberán considerar los usuarios para asegurarse de que sus artículos lleguen en espacio y forma a sus destinos, y de esta manera evitar penalizaciones.



En suma, tal y como ha quedado manifestado a lo largo de la presente investigación, tanto las Declaratorias de ZEE –Salina Cruz y Coatzacoalcos– así como, los proyectos de la actual administración, no sólo tienen en común identidad de lugares sino también de propósito; es decir, crear un real desarrollo económico y social en dichos territorios; por tanto, ambos proyectos pueden coexistir sin problema alguno, lo cual además ayudaría a reflejar un clima de estabilidad.

Es fundamental contrarrestar el ambiente de desasosiego, pues lejos de atraer, ahuyenta a inversionistas y países extranjeros al ver a México poco confiable para invertir, como sucedió con el Departamento de Estado de Estados Unidos de América, el cual afirmó que la incertidumbre sobre el cumplimiento de contratos, la inseguridad y la corrupción son algunos de los principales obstáculos para invertir en México;⁵⁰¹ ello, evidentemente, no ayuda a México en la creación y desarrollo de obras como las ZEE y CIIT.

Para concluir, insisto y propongo no desaparecer la figura de las ZEE; sino mantenerla, realizar ajustes –siempre y cuando sean justificados y pertinentes– de acuerdo con la visión del actual Gobierno, para de esta forma dar continuidad al proyecto, el cual considero que puede subsistir perfectamente a la par del multicitado CIIT. En consecuencia, dicha acción reflejaría no sólo un clima de estabilidad, sino también de seguridad a los inversionistas, pues el Ejecutivo estaría actuando en pro del país sin importar el partido político y/o la administración que haya creado dicha herramienta, dando prioridad al desarrollo de la zona Sureste.

México necesita con urgencia de una política de continuidad para atraer y retener inversión que incentive el desarrollo de los citados proyectos, con cuyos resultados obtenidos a mediano y largo plazo –en términos de empleos, transferencia de conocimiento y tecnología– se otorgue a los habitantes de la zona, la disponibilidad,

⁵⁰¹ Véase “Los riesgos que Estados Unidos ve para invertir en México”, Economía, *EL CEO*, disponible en: <https://elceo.com/economia/los-riesgos-que-estados-unidos-ve-para-invertir-en-mexico/>, consultado el 4 de febrero de 2021.

la accesibilidad y la calidad de esquemas de seguridad social que no estén sujetos a mecanismos contributivos⁵⁰² de tal forma que no sólo los residentes del Sureste que laboren en las ZEE o el CIIT tengan acceso a esos beneficios, sino también todos y cada uno de los habitantes de la región, con lo cual se reflejará un real desarrollo de la región Sureste de México.

⁵⁰² Por mecanismos no contributivos podemos entender aquellos esquemas que no requieren que los habitantes de una región realicen aportaciones de seguridad social para tener acceso a los servicios de salud. Empero, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley General de Salud definirá las características para el acceso a los servicios de salud; dicho ordenamiento señala que es materia de salubridad general la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social; para ello el Sistema Nacional de Salud es el encargado de proveer a todos los ciudadanos los citados servicios. Este Sistema se compone de: Secretaría de Salud, Servicios Estatales de Salud e Institutos de seguridad social; a través de las citadas dependencias el Estado pretende brindar a los particulares servicios de salud, ya sea como derechohabientes mediante las aportaciones de seguridad social (mecanismo contributivo) o bien otorgar dichos servicios a aquellas personas sin seguridad social, es decir, a quienes no participen con las citadas aportaciones (mecanismo no contributivo).

CONCLUSIONES

PRIMERA. El sistema aduanero mexicano señala normas generales para la importación y/o exportación de mercancías; establece reglas determinadas para las citadas operaciones tratándose de supuestos señalados en la propia Ley Aduanera, tal es el caso de los Territorios Aduaneros para el desarrollo económico y social de la franja y la región fronteriza, los cuales cuentan con sus propias disposiciones jurídicas aplicables.

En el aspecto internacional se ha implementado algo similar con anterioridad al caso mexicano; naciones como Colombia (según se abordó en la presente investigación) cuentan dentro de su propio marco jurídico con normatividad específica para zonas francas, en donde las reglas del juego son distintas a las aplicadas en el resto del territorio aduanero colombiano.

SEGUNDA. En ese contexto, los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social son una figura de antaño, la cual han utilizado países tanto desarrollados como en vías de desarrollo; el objetivo es atraer inversión nacional y extranjera, crear más y mejores empleos y fomentar el comercio exterior. Dichos territorios cuentan con aspectos generales que hacen de la citada figura un éxito o un fracaso, por lo cual diversas naciones han otorgado a estas herramientas sus propias particularidades a efecto de que no sólo sean casos de éxito; sino también satisfagan necesidades específicas de los países y sus ciudadanos.

TERCERA. Los territorios aduaneros para el desarrollo económico y social, tal y como quedó analizado en el capítulo I de la presente investigación, cuentan con sus propias características, entre ellas: facilidades financieras, estímulos fiscales, ubicación geográfica, régimen aduanero especial y destinos de las mercancías. En el caso de la ZEE de Shenzhen, establecida hace 42 años, ha quedado de manifiesto que, además de las características generales, para su éxito han sido imprescindibles diversos factores como el apoyo del gobierno chino tanto a empresas nacionales como extranjeras, lo cual ha traído por consecuencia la instalación de importantes industrias, entre ellas: Hauwei y ZTE.

Por otro lado, Colombia es el país del Continente Americano que cuenta con más zonas francas. Lo relevante de este caso es que no sólo tiene zonas francas en las

fronteras (generalmente los países eligen estos lugares para su establecimiento-ubicación y privilegiada cercanía a mercados) sino también al interior, como la Zona Franca de Bogotá, ubicada en la capital del país, es el primordial centro de abastecimiento de la metrópoli y de algunas localidades aledañas; lo cual demuestra que no contar con una ubicación en frontera no es impedimento para el desarrollo de esta figura.

A lo largo de esta investigación observamos que las Zonas Francas de Colombia y la ZEE de Shenzhen coinciden en los siguientes puntos: constituirse en dinamizadores de la economía y la innovación; además de contar con excelente ubicación geográfica. En mi opinión, otros dos factores importantes son: i) el apoyo de sus respectivos gobiernos al implementar políticas públicas que fomenten y retengan la inversión nacional y extranjera, creando un clima de estabilidad entre los inversionistas activos y futuros y ii) el factor tiempo, es decir, son instrumentos que por lo menos necesitan de quince a veinte años para madurar y dar los frutos deseados. Es probable que durante ese tiempo se adapten o modifique su estructura jurídica y operativa, a efecto de que sigan evolucionando y satisfagan las necesidades de la población y sus operadores.

En ese tenor estos países pueden, muy bien, medir avances, aciertos y probablemente desaciertos, pues ambas figuras cuentan con un respaldo de por lo menos 42 años en el caso de Shenzhen⁵⁰³ y 62 años en el caso de Colombia.⁵⁰⁴ Dichos plazos les ha permitido establecer, desarrollar, crecer y, sobre todo, medir sus resultados, considerando que han pasado por importantes acontecimientos como la pandemia por SARS-CoV2 (COVID 19), la cual trajo importantes pérdidas económicas a nivel mundial.

CUARTA. En México las ZEE fueron creadas en junio de 2016 emitiéndose diversa normatividad, en concreto siete Declaratorias de ZEE en la región Sureste del país azteca; sin embargo, dicho proyecto fue abandonado por la actual administración, la cual publicó en el DOF un Decreto⁵⁰⁵ para abrogar la citada figura. Cabe señalar que

⁵⁰³ La ZEE de Shenzhen fue fundada en 1980.

⁵⁰⁴ La Zona Franca de Barranquilla fue la primera zona franca de Colombia creada en 1958.

⁵⁰⁵ Decreto por el que se abrogan los diversos de Declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas La Unión, de Progreso, de Salina Cruz, de Campeche y de Tabasco publicados el 29 de septiembre y 19 de diciembre, ambos de 2017, y el 18 de abril de 2018, fecha de publicación en DOF el 19 de noviembre de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=11&day=19.

esta herramienta sólo contaba con 3 años 5 meses y ninguna ZEE había comenzado operaciones, lo cual hizo imposible que dicho instrumento en tan poco tiempo diera resultados medibles y favorables.

Resulta relevante que dentro de los proyectos de la actual administración se intente impulsar económicamente la zona del Istmo de Tehuantepec a través de la creación del CIIT, pretendiendo hacerlo atractivo mediante diversos incentivos fiscales, entre ellos: disminuciones notables en ISR e inclusive una reducción más atractiva en materia de IVA que la concedida a las regiones fronterizas Norte y Sur (a septiembre de 2022 aún no habían sido oficializados dichos estímulos). Llama la atención que dentro de los beneficios fiscales también se intenta otorgar rebajas en el impuesto predial (tal como se tenía contemplado en las ZEE), lo cual corresponde al ámbito estatal y no federal.

Esta región cuenta con una ubicación geográfica privilegiada, ya que al ser la parte más angosta del territorio mexicano logra unir dos océanos (Atlántico y Pacífico) y, por tanto, a dos mercados (europeo y asiático). Derivado de lo anterior, el CIIT cuenta con excelente ubicación; no obstante, es fundamental que el Gobierno Federal analice los factores de fracaso de los anteriores proyectos que pretendían favorecer dicha región, a efecto de aprender de los mismos y no repetirlos.

Por su parte, el Gobierno Federal también debe estudiar el panorama actual de México, las necesidades reales de los habitantes de la Zona Sureste y, con base en lo anterior, desarrollar un plan de acción a fin de asegurar que con la creación de tal mecanismo se logre su tan ansiado desarrollo.

QUINTA. Como se abordó en el capítulo IV de la presente investigación, las necesidades del Sureste mexicano son abismales con respecto al resto de la República, en particular el Norte; se requiere otorgar y garantizar derechos sociales a los ciudadanos, para lo cual es imperante estimular la inversión tanto gubernamental como privada mediante la creación e implementación de proyectos como el del CIIT o de las hoy extintas ZEE de la anterior administración (2012-2018). De hecho, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha declarado que existe gran interés en invertir por parte de empresas de Singapur, a quienes les atrae la transportación marítima y multimodal del CIIT.

Para ello el Gobierno Federal, estatal y municipal deben difundir información concreta y clara sobre el citado plan a efecto de seguir generando confianza y empatía con los inversionistas y habitantes de esa región. Sin duda, dichos esquemas se caracterizan por generar más y mejores empleos, lo cual traería un desarrollo-crecimiento individual de los ciudadanos que trabajen en el CIIT y, a su vez, de sus familias, comunidades y, finalmente, de la región completa; logrando así un verdadero desarrollo económico y social de la Zona, a la vez que se contrarreste el fenómeno migratorio.

SEXTA. México, con base en una herramienta sólida con atractiva oferta fiscal y aduanera, debe generar un clima de confianza y estabilidad; así como brindar seguridad a la inversión privada, pues la cancelación de proyectos como sucedió con las ZEE, el Aeropuerto de Texcoco y la planta de cerveza de la empresa *Constellation Brands*⁵⁰⁶ en Mexicali, aunado al cambio de reglas pactadas, sólo genera incertidumbre y desconfianza que lejos de atraer ahuyenta a la inversión privada; es decir, México no sólo debe captar sino, más aún, conservar los capitales privados en su territorio.

México, insisto, tiene una zona de gran aliciente para los inversionistas. Se deben aprovechar los planes del gobierno de Guatemala de extender las vías del Transístmico a Centroamérica; así como el proyecto de las empresas estadounidenses *Canadian Pacific Railway Ltd.* y *Kansas City Southern* de crear el primer ferrocarril que una a América del Norte. De concretarse, el Tren Maya tendrá conexión con dicha red y con el CIIT, permitiendo a nuestro país transportar mercancía desde Guatemala hasta Canadá y explotar una vez más su ubicación geográfica, pues dicha red ferroviaria estaría más cerca de Estados Unidos que el Canal de Panamá.

En ese contexto, uno de los elementos que considero clave para el éxito del CIIT es no sólo crear una obra con una buena infraestructura, sino también dar constante mantenimiento a la misma, siguiendo el ejemplo de los incesantes trabajos de conservación del Canal de Panamá. Sin duda, los directivos están convencidos de que una de las claves para afianzar el éxito es realizar incesantes trabajos de conservación, acondicionamiento y modernización; además, se requiere contar con personal capacitado en cada una de las áreas para brindar un mejor servicio.

⁵⁰⁶ Véase Capítulo II, p.118.

SÉPTIMA. Sin duda, países como la República Popular China, Colombia, Panamá, entre otros, han impulsado el desarrollo económico y social mediante la implementación de Territorios Aduaneros; por ello considero que si México adopta dichas herramientas y las contextualiza en razón de sus necesidades y, particularmente, en beneficio de la Zona Sureste, que es el aspecto central de esta investigación, se puede lograr un real crecimiento económico y social.

Derivado de anterior hago una propuesta: no desaparecer figuras de la noche a la mañana como ocurrió con las ZEE (Salina Cruz-Coatzacoalcos), sino crear sinergias entre los proyectos, otorgar plazos razonables para medir resultados de dichas herramientas (ejemplos: ZEE Shenzhen y Zonas Francas en Colombia) y de esta forma realizar un verdadero análisis sobre el beneficio o inutilidad de las mismas.

En ese orden de ideas es imprescindible para México, con urgencia, una política de continuidad para atraer y retener inversión que incentive el desarrollo de los citados proyectos. No podemos seguir creando un nuevo país con cada cambio de administración, más bien se deben analizar los proyectos que el gobierno en turno forme o desarrolle para definir si son favorables para la sociedad y, en caso de serlo, estudiar si necesitan un impulso para empezar a operar, ya sea otorgándoles plazos para su crecimiento, unir incentivos fiscales, vincular figuras jurídicas (ZEE-Parques Industriales del CIIT), fusionar y establecer nuevas vocaciones, crear infraestructura (dar mantenimiento), aprovechar los innumerables recursos naturales, otorgar capacitación (constante) a los trabajadores, siempre dando prioridad al bienestar económico y social de los habitantes de la zona y, a su vez, a toda aquella persona que cuente con los conocimientos y capacidades para laborar en dicho proyecto.

Mesografía

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Décimo cuarta edición, México, Porrúa, 1999.
- Banco de México, S.A., *Puertos Libres Mexicanos, Salina-Cruz, Puerto- México, Matías-Romero, Topolobampo, México, Investigaciones Industriales, Servicio Bibliográfico y Archivo Técnico*, 1960.
- BASALDÚA, Ricardo Xavier, *Derecho Aduanero*, Abeledo-Perrot, Argentina, 1992.
- CANDELAS RAMÍREZ, Roberto, *El proyecto del tren transístmico*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, carpeta informativa núm. 119, Julio 2019.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*, Decimoctava edición, Porrúa, México, 2020.
- CISNEROS GARCÍA, Juan Rabindrana, *Derecho Aduanero Mexicano*, Porrúa, México, 2013.
- DEL VALLE PAVÓN, Guillermina, “La aplicación de la justicia en el Consulado de mercaderes de la Ciudad de México”, *Historia del Derecho, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 2016, t. II, colección X, Congreso de Historia del Derecho Mexicano.
- GARCÍA ORTEGA, Beatriz (coord.), *Zonas Francas, La experiencia de América Latina y el Caribe*, Publicimex, Cuba, 2016.
- LÓPEZ VELARDE ESTRADA, Rogelio, “Las sociedades extranjeras a la luz del Derecho Internacional Privado mexicano”, *Revista de Derecho Internacional Privado, México, Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado*, núm., 3, octubre de 1997.
- MARTÍNEZ LAGUNA, *et al.*, “Istmo de Tehuantepec un espacio geoestratégico bajo la influencia de intereses nacionales y extranjeros. Éxitos y fracasos en la aplicación de políticas de desarrollo industrial (1820-2002)”, *Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, núm. 49, octubre de 2002, <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n49/n49a8.pdf> consultado el 24 de enero de 2020.

MERCADO MACHI, Salvador, *Comercio Internacional II Incluye Tratado de Libre Comercio*, Sexta Edición, Limusa, México, 2004.

ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 2010.

PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, *Compendio Teórico Práctico Jurídico del Comercio Exterior Mexicano*, Segunda Edición, Porrúa, México, 2021.

PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, *Derecho de Comercio Exterior*, Cuarta Edición, Porrúa, México, 2021.

ROMERO, María Eugenia y Susana Gurrola, “La navegación maya en el Caribe Mesoamericano”, *España y Nueva España sus acciones transmarítimas*, México, Universidad Iberoamericana, 1991.

TARDIF, ÉRIC, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Segunda Edición, Limusa, México, 2019.

TREJO VARGAS, Pedro, *Aduanas Régimen Jurídico y Facilitación*, Porrúa, México, 2008.

TREJO VARGAS, Pedro, *Tratado de Derecho Aduanero*, Tax Editores, México, 2013.

WALSH, James P., “El futuro de las finanzas asiáticas”, *Asia en busca de la cima*, *Fondo Monetario Internacional*, México, Volumen 51, núm. 2, junio de 2014.

Diccionarios y Enciclopedias

DE SANTO, Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía I*, Universidad, Argentina, 1999.

Diccionario Enciclopédico Espasa, Espasa Calpe, España, 1992.

Diccionario Marín de la Lengua Española, Marín S.A., España, 1982.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Espasa Calpe, España, 1982.

Tesis y Jurisprudencias

Tesis VII-TASR-1HM-10, R.T.F.J.F.A., Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sistema de Consulta Temática de Tesis y Jurisprudencia, séptima época., año III., Núm. 28, noviembre, 2013, p. 245.

Tesis (X Región) 1o.1 CS (10a.) Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo III, página 2571.

Tesis profesionales

OCEGUEDA GALLARDO, Ramón, *Régimen Fiscal de los Puertos, Zonas y Perímetros libres*, Facultad de Derecho UNAM, Tesis profesional. México, 1963.

Documentos electrónicos

Periódicos

AGUIRRE, Alberto, “Detrás del Interoceánico”, sección Opinión, El Economista, 19 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Detras-del-Interoceanico-20191119-0115.html>.

ALEGRÍA Alejandro, “Por riesgos, SAT pide suspender programa Aviso de Cruce”, sección Economía, La Jornada, 06 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/08/06/economia/por-riesgos-sat-pide-suspender-programa-aviso-de-cruce/>.

AYALA ESPINOZA, Camila, “Crece interés por el Istmo de Tehuantepec”, El Economista, sección Empresas, 30 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Crece-interes-por-el-Istmo-de-Tehuantepec-20190930-0004.html>.

BARRÍA, Cecilia, “Cuanto gana el Canal de Panamá y quiénes se benefician de sus millonarias ganancias”, Sección Mundo, *BBC News*, 31 de diciembre de 2019, disponible en: <https://aento.com.do/bbc-news-mundo/cuanto-gana-pan-ama-con-el-canal-y-quienes-se-benefician-de-sus-millonarias-ganancias-8767139.html>, consultado el 15 de mayo de 2021.

BRISEÑO, Patricia, “Reparan vías del Tren del Istmo tras descarrilamiento”, sección Nacional, Excélsior, 22 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/reparan-vias-del-tren-del-istmo-tras-descarrilamiento/1500093>.

“Canal de Panamá cierra año fiscal 2021 con record de tonelaje mientras planifica importantes tonelajes para 2030”, sección Noticias importantes, Canal de Panamá, 28 de octubre de 2021, disponible en: <https://micanaldepanama.com/canal-de-panama-cierra-ano-fiscal-2021-con-record-de-tonelaje-mientras-planifica-importantes-inversiones-al-2030/>.

CAMHAJI, Elías, “México se consolida como el principal socio comercial de EEUU”, sección Economía, El País, 6 de febrero de 2020, disponible en: https://elpais.com/economia/2020/02/06/actualidad/1581015614_821987.html.

CASTAÑARES, Guillermo, “Fitch Ratings ratifica calificación de México que se mantiene en BBB con perspectiva estable”, sección Economía, El Financiero, 11 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/fitch-ratings-ratifica-calificacion-de-mexico-que-se-mantiene-en-bbb-con-perspectiva-estable/>.

CASTAÑEDA, Diego, “De Guangdong a Tapachula: las zonas económicas especiales a debate”, Sección Economía, El Horizontal, 2 de octubre de 2015, disponible en: <https://horizontal.mx/de-guandong-a-tapachula-las-zonas-economicas-especiales-a-debate/>.

CHIÑAS Sayda, “Declara Semar desierta la licitación para reparación de puentes”, sección Principal, La Jornada Veracruz, 03 de junio de 2022, disponible en: <https://jornadaveracruz.com.mx/principal/declara-semar-desierta-la-licitacion-para-reparacion-de-puentes/>.

“Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec: 10 polos de desarrollo”, sección Redacción, El Economista, 18 de julio de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Corredor-Interoceanico-del-Istmo-de-Tehuantepec-10-polos-de-desarrollo-20210718-0007.html>.

“El Canal de Suez restablece el tráfico tras conseguir reflotar el mega buqué atascado”, sección Economía, *El País*, 29 de marzo de 2021, disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-03-29/desencallado-el-buque-ever-given-que-bloqueaba-el-canal-de-suez.html>.

“Expansión en alianza”, Expansión, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2019/04/25/amlo-cancela-las-zee-pese-a-promesas-de-inversion-por-2-700-mdd>, consultado el 12 de octubre de 2019.

FLORES, Mauricio, “Jefe del Corredor Interoceánico: vamos a ser competitivos con el Canal de Panamá”, sección Negocios, La Razón, 21 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.ra-zon.com.mx/negocios/jefe-corredor-interoceanico-competitivos-canal-panama-464306>.

GARCÍA, Karol, “Costo de cancelar el NAIM queda en 71,000 millones de pesos: SCT”, *El Economista* disponible en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Costo-de-cancelar-el-NAIM-queda-en-71-000-millones-de-pesos-SCT-20190828-0057.html>, consultado el 23 de noviembre de 2019.

GUADARRAMA José de Jesús, “Cesan a 2 mil por corrupción en las aduanas; hay 30 denuncias ante la FGR y la UIF”, sección Nacional, Excelsior, 15 de julio de 2022, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/cesan-a-2-mil-por-corrupcion-en-las-aduanas-hay-30-denuncias-ante-fgr-y-la-uif/1526935>.

“Guatemala alista un convenio con México para extender el Tren Transistmico”, sección Economía, El Economista, 14 de enero de 2021, disponible en: <https://www.economista.net/economia/Guatemala-alista-un-convenio-con-Mexico-para-extendereltren-transistmico-2021014-0007.html>.

HERNÁNDEZ, Leticia, “Coatzacoalcos toma la delantera en estímulos para inversión de ZEE”, El Financiero disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/coatzacoalcos-toma-la-delantera-en-estimulos-para-inversion-de-zee>, consultado el 12 de octubre de 2019.

HERNÁNDEZ Leopoldo, “AMLO pone fin a Zonas Económicas Especiales”, sección Estados, El Economista, disponible en: <https://www.economista.com.mx/estados/AMLO-pone-fin-a-Zonas-Economicas-Especiales-20190426-0026.html>, consultado el 4 de febrero de 2021.

IBARRA Leonel, “Zonas Francas”, El Economista, disponible en: <https://www.economista.net/economia/Zonas-Francas-aportan-anualmente-101.5-millones-al-estado-salvadoreno-20170921-0021.html>, consultado el 1 de octubre de 2019.

“La Agencia Nacional de Aduanas de México firmó un memorándum de entendimiento con la Comisión de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos”,

sección Economía, *El Economista*, 23 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/ANAM-firma-convenio-con-la-comision-de-Aduanas-y-Proteccion-Fronteriza-de-los-Estados-Unidos-20220323-0069.html>.

“Maquiladoras e IMSS buscan mejorar condiciones laborales”, sección General, *El Vigía*, 06 de mayo de 2022, disponible en: <https://www.elvigia.net/general/2022/5/6/maquiladoras-imss-buscan-mejorar-condiciones-laborales-392308.html>.

MARTÍNEZ Ivonne, “Por encima de China, México se mantiene como segundo socio comercial de EU en primer semestre de 2022”, sección Negocios, *La Razón*, 04 de agosto de 2022 disponible en: <https://www.razon.com.mx/negocios/mexico-mantiene-segundo-socio-comercial-eu-primer-semester-493156>.

“México es el principal socio comercial de Estados Unidos en lo que va del 2021”, sección Economía, *Expansión*, 2 de septiembre de 2021, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2021/09/02/mexico-consolida-principal-socio-comercial-de-eu>.

“México capta 52% menos de inversiones en el segundo trimestre del 2021”, Sección Economía, *Expansión*, 25 de agosto de 2021, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2021/08/25/mexico-capta-52-menos-inversiones-en-el-segundo-trimestre-del-2021>.

MONROY, Jorge, “AMLO anuncia Zona Franca en el Istmo de Tehuantepec”, sección Estados, *El Economista*, 19 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/AMLO-anuncio-zona-franca-en-el-Istmo-de-Tehuantepec-20180919-0142.html>.

MORALES Alfonso, “Ola de inseguridad invade a Salina Cruz”, sección Istmo, *El imparcial del Istmo*, 23 de julio de 2022, disponible en: <https://imparcialoaxaca.mx/istmo/678693/ola-de-inseguridad-invade-a-salina-cruz/>.

MORALES, Roberto, “Canadá desplazó a México como primer socio comercial de EU en el 2021”, sección Empresas, *El Economista*, 8 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-redujo-su-participacion-en-importaciones-de-Estados-Unidos-en-2021-20220208-0041.html>.

MORALES, Roberto, “*Canadian Pacific* acuerda compra de KCS; creará red ferroviaria que cruzaría América del Norte”, sección Economía, *El Economista*, 21 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Canadian->

Pacific-acuerda-compra-de-KCS-creara-red-ferroviaria-que-cruzaria-America-del-Norte-20210321-0015.html.

MORALES, Roberto, "México sale del grupo de 25 economías más atractivas para la IED: AT Kearney", sección Empresas, El Economista, 16 de enero de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-sale-de-las-25-ec-onomias-mas-atractivas-para-la-IED-AT-Kearney-20200616-0049.html>.

MORALES Roberto, "EU presenta queja formal bajo el T-MEC por política energética de México", sección Empresas, El Economista, 20 de julio de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/EU-inicia-pan-el-contra-Mexico-por-favorecer-la-CFE-y-Pemex-20220720-0023.html>.

MORALES, Yolanda, "Extranjeros siguen liquidando posiciones en deuda mexicana pese al ánimo hacia emergentes IIF", sección Sector Financiero, El Economista, 3 de agosto de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/sector-financiero/Extranjeros-siguen-liquidando-posiciones-en-deuda-mexicana-pese-al-animo-hacia-emergentes-IIF-20210803-0083.html>.

NAVA, Diana y Héctor Usla, "Cambio de reglas "espanta" inversión en México, dice EU", sección Economía, El Financiero, 25 de junio de 2020, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/no-es-un-momento-oportuno-para-invertir-en-mexico-christopher-landau-embajador-de-eu>, consultado el 29 de junio de 2020.

NAVARRETE, Fernando, "La nueva ambición de la 4T: unir el Tren Maya con el corredor del Istmo de Tehuantepec", sección Nacional, El Financiero, 20 de septiembre de 2021, disponible en: <https://www.elfinanciero.com>.

NOLASCO Santiago, "El SAT ha prorrogado cinco veces el CFDI con complemento carta porte", sección Economía, El Economista, 24 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/El-SAT-ha-prorrogado-cinco-veces-el-CFDI-con-complemento-de-la-Carta-Porte-20220824-0094.html>.

"Notimex, Inversiones por 10 millones de dólares se perderán con desaparición de ZEE: Coparmex" sección Estados, El Economista, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Inversiones-por-10000-millones-de-dolares-se-perderan-con-desaparicion-de-ZEE-Coparmex-20190426-0081.html>, consultado el 4 de febrero de 2021.

PÉREZ, Martiza, “Inician obras de rehabilitación del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec”, sección Estados, El Economista, 8 de enero de 2021 disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Inician-obras-de-rehabilitacion-de-l-Ferrocarril-del-Istmo-d ex-Tehuantepec-2020 0608-0021.html>.

PÉREZ Maritza “Confieren a Sedena la administración del Tren Maya y del Aeropuerto Felipe Ángeles”, sección Política, El Economista, 4 de noviembre de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Confieren-a-Sedena-la-admi nistracion-del-Tren-Maya-y-del-Aeropuerto-Felipe-Angeles-20211104-0123.tml>.

SALDÍVAR Belén, “Corrupción el gran reto en las aduanas”, sección Economía, El Economista, 22 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.elecono mista.com.mx/economia/-Corrupcion-el-gran-reto-en-las-aduanas-20211222-0121.html>.

SOTELO, Osvaldo Antonio, “Desaíran al puerto de Coatzacoalcos con licitación para terminal de contenedores”, Diario del Istmo, 26 de diciembre de 2021, disponible en: <https://diariod-elistmo.com/coatz-acoalcos/desairan-al-puerto-de-coatzacoalc os-con-licitacion-para-t erminal-de-contenedores-/50148388>.

TOLENTINO Morales, Juan, “El Corredor del Istmo duplica el presupuesto para inversiones portuarias en 2021”, sección Empresas, *Expansión revista digital*, disponible en: <https://exp-ansion.mx/empresas/2020/09/24/el-corredor-del-istmo-duplica-el-presupuesto-para-inversiones-portuarias-en-2021>, consultado el 11 de febrero de 2021.

USLA Héctor, “México se consolida como el principal socio comercial de EU”, sección Economía, El Financiero, 9 de junio de 2021, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/06/08/export-aciones-tiene-un-reboto te-y-mexico-se-afianzacomo-principal-socio-comercial-de-eu/>.

VALDELAMAR Jassiel, “México, el “rey del trade” con EU: fue su principal socio comercial en agosto”, sección Economía, El Financiero, 6 de octubre de 2022, disponible en: <https://w-ww.elfinancie-ro.com.mx/eco-nomia/2022-/10/05/mexico-el-rey-del-trade-con-e u-su-principal-socio-comercial-en-agosto/>.

XIAOQI, Qiu, “China crea nueva zona económica”, sección Economía, El Financiero, 6 de abril de 2017, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/qiu-xiaoqi/china-crea-nueva-zona-economica>, consultado el 9 de julio de 2020.

YUSTE, José, “Revive AMLO las ZEE en corredor; Singapur, va; Insabi crea crisis de pago”, sección Dinero, Excélsior, 14 de diciembre de 2021, disponible en: <https://cdn2.exce lsior.com.mx/Periodico/flip-dinero/14-12-2021/portada.pdf>.

Revistas

ACEVEDO, María Cecilia, Marcela Cárdenas Ramírez, et al., “Estudio Económico y de Competitividad de Zonas Francas”, Centro de Estrategia y Competitividad, Facultad de Administración UniAndes, Colombia, Versión para discusión, junio de 2005, disponible en: <http://proyectos.andi.-com.co/czf/%-Documents/Docum e ntos%20de%-20Interes/ESTU-DIO%20FINAL%20U-NIAND-ES%202005.pdf>, consultado el 30 de abril de 2019.

ALONSO ÁLVAREZ, Ángela, “Zonas Industriales en Marruecos: zonas francas, parques offshoring y parques agroindustriales”, ICEX España Exportación e Inversiones, España, núm. 060-18-048-0, septiembre de 2018, disponible en: <https://www.cex.es/icex/es/in dex.html>, consultado el 03 de marzo de 2020.

ALONSO ÁLVAREZ, Ángela, “Zonas Industriales en Marruecos: zonas francas, parques offshoring y parques agroindustriales”, *ICEX España Exportación e Inversiones*, España, núm. 060-18-048-0, septiembre de 2018, disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/in dex.html>, consultado el 03 de marzo de 2020.

“Así le va al Canal de Panamá con la pandemia del Covid 19”, sección Zona Carga, Transporte.MX, 16 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.transporte .mx/asi-le-va-al-canal-de-panama-con-la-pandemia-del-covid-19/>.

“Asociación de Zonas Francas de las Américas”, Reporte Anual Estadístico 2017, disponible en: https://www.asociacionzonasfrancas.org/media/estadisticas-pais /Panam%C3%A1/2017/Estadisticas_Zonas_Francas_Panama.pdf, consultado el 8 de enero de 2020.

BARBOSA MARIÑO, Juan David, et al., “Las Subvenciones prohibidas en el Acuerdo Sobre Subvenciones y Mediadas Compensatorias de la OMC, un análisis desde la Jurisprudencia de la OMC”, núm. 9, mayo 2007, disponible en: <https://www.jav eriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis31.pdf>, consultado el 25 de mayo de 2019.

“Cambio de personal civil a militar en aduanas debe ser gradual: especialistas”, sección Logística, T21MX 03 de agosto de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/logi>

stica2022/-08/03/-cambio-personal-civil-militar-adua-nas-debe-ser-gradual-especialistas#:~:text=%E2-%80%9%CD%20ser%20c-ierto%20que%20selas%20aduanas%E2%80%9D%2C%20asegur%C3%B3%20Gonz%C3%A1lez.

CAMILA MORENO, María y Juan, Pablo Rivera, “Estadísticas Zonas Francas de América Latina y el Caribe”, *Revista Asociación de Zonas Francas de las Américas, Zetta Comunicadores, S.A.*, Setiembre de 2016, disponible en: <https://www.asociacionzonasfrancas.org/media/revistas/archivos/Revista-AZFA-Edicion2-2016red.pdf>, consultado el 30 de julio de 2019.

“Canal de Panamá cierra año fiscal 2021 con un récord tránsito anual de 516,7 millones de toneladas CP/SUAB”, *Mundo marítimo, Información marítima de Latinoamérica*, consultado el 27 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.mundo-maritimo.cl/noticias/canaldepanamacierraanofiscal2021-conunrecorddetransitoanualde5167millones-de-toneladas-cpsuab>.

CANDELAS RAMÍREZ, Roberto, “Zonas Económicas Especiales en México, Marco General de Referencia para su instalación, desarrollo y Vialidad Presupuestal”, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México*, núm., 224, agosto de 2016, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/-Documentos-de-Trabajo/Num.-224-Zonas-Economicas-Especiales-en-Mexico>, consultado el 1 de abril de 2021.

CARDONA ESPINOZA, SANTIAGO, “Informe de Investigación: Análisis de la Regulación Histórica de las Zonas Francas en Colombia”, *Universidad de los Andes*, 2014, Colombia, disponible en: <https://univdelosandes.on.worldcat.org/search?queryString=au%3Asantiago+cardona+espinosa&subformat=>, consultado el 30 de junio de 2020.

CHEN SU, “La construcción del Sistema Legal Chino en el marco de la economía de mercado”, en Fix Fierro Héctor y Oropeza García Arturo, (coords.), *El sistema Jurídico en la República Popular China, México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3020/12.pdf>, consultado el 1 de septiembre de 2019.

CORNEJO, BUSAMANTE, ROMER, “Las Zonas Económicas Especiales ¿Maquiladoras en China?”, *Estudios de Asia y África*, Volumen XX, núm., 3, 1985, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/40312906>, consultado el 15 de octubre de 2020.

“Crimen organizado retrasa hasta 15 meses Corredor Transístmico”, sección Políticas Públicas, Arena Pública, 13 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.arenapublica.com/politicas-publicas/crimen-organizado-retrasa-hasta-15-meses-corredor-transistmico>.

CRUZ BARNEY, Oscar, “Para una historia de la jurisdicción mercantil en México: El Decreto de organización de las Juntas de Fomento y Tribunales Mercantiles de 1841”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México*, Volumen XV, 2002, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt13.htm>, consultado el 11 de octubre de 2020.

CUATRECASAS, Goncalves Pereira, S.L.P., “Fiscalidad”, *Negocios en China aspectos legales y Fiscales, China, Cuatrecasas Flash it*, septiembre de 2011, disponible en: https://ww.cuatrecasas.com/mediarepository/docs/esp/negociosenchinaaspectos_legales_y_fiscales_869.pdf, consultado el 11 de septiembre de 2020.

DEL TORO Evangelina, “Corredor Interoceánico iniciará operaciones en 2022”, T21MX, 24 de junio de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2021/06/24/corredor-interoceanico,-iniciara-operaciones-2022>, consultado el 19 de septiembre de 2020.

“Dictamen de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Zonas Económicas Especiales, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/371697/Dictamen.pdf>, consultado el 2 de febrero de 2021.

“Difieren fallo para la rehabilitación de 238 kilómetros del FIT”, sección Ferroviario, T21MX, 23 de mayo de 2022, disponible en: <http://t21.com.Mx/feroviario/2022/05/23/difieren-fallo-r ehabilitacion-328-km-fit>.

DUARTE Enrique, “ANAM da plazo al SAT para adaptar sus sistemas al Aviso de Cruce,” sección Logística, T21MX, 08 de agosto de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/logistica/2022/08/08/anam-da-plazo-sat-adaptar-sus-sistemas-aviso-cruce>.

DUARTE Enrique, “Promesas aduaneras”, sección Logística, T21MX, 08 de agosto de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/logistica/2022/08/08/promesas-aduaneras>.

“El proyecto del tren transístmico”, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados*, julio de 2019, disponible en: <http://www5.diputados.go>

b.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novidades/Carpeta-informativa.-El-proyecto-del-tren-transistmico, consultado el 31 de marzo de 2021.

“Erradicación de la Pobreza”, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, disponible en: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/overview/fao-and-post-2015/poverty-eradication/es/>, consultado el 17 de junio 2021.

“Estados Unidos con el interés de desplazar a China en el Istmo de Tehuantepec”, *Laboratorio de Análisis en Comercio, Economía y Negocios, Universidad Nacional Autónoma de México*, 8 de junio de 2021, Boletín 199, disponible en: <https://lacen.com.mx/2021/06/08/lacen-nota-informativa-199/>.

“Esta será la primera red ferroviaria que conectará a Estados Unidos, México y Canadá”, sección Negocios, Forbes, 21 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/negocios-red-ferroviaria-conecte-estados-unidos-mexico-canada/>.

ESTRADES, Carmen, Natalia et al., “El régimen de Zonas Francas en Uruguay”, *Serie de Estudios de la APC, Unidad de análisis-Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas*, febrero de 2015, disponible en: http://apc.mef.gub.uy/innovaportal/file/739/7/regimenzonasfrancasuruguayresumen_ejecutivo.pdf, consultado el 15 de octubre de 2021.

“Experiencias Internacionales de las Zonas Económicas Especiales”, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0172017.pdf>, consultado el 11 de septiembre de 2020.

FLORES, Efrén, “Un momento clave llegó. Y lo que haga o no haga la 4T impactará a millones. Viene la calificación...”, sección Economía, SinEmbargo.mx, 17 de junio de 2020, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/17-06-2020/3804630>.

GARCÍA-CÁCERES, Rafael Guillermo, et al., “Evolución del modelo de zonas francas permanentes en el mundo: Con un énfasis en el caso Latinoamericano”, DYNA, Colombia, núm. 84(202), septiembre de 2017, disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/496/49655539025/html/index.html>, consultado el 8 de julio de 2020.

GARCÍA GARCÍA, Jorge, *et al.*, “Comercio Exterior en Colombia, Política, Instituciones, Costos y Resultados”, Colombia, Octubre de 2019, disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll18/id/1238>, consultado el 03 de julio de 2020.

GARCÍA, José Juan, “Inicia operaciones el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec en este 2022”, sección Comercio Exterior y Aduanas, Méxicoport, 25 de abril de 2022, disponible en: <https://mexicoport.com/inicia-operaciones-el-corredor-interoceanico-del-istmo-de-tehuantepec-en-este-2022/>.

GARCÍA MEDINA, Amalia Dolores, “El desafío de los migrantes”, *UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5086/13.pdf>, consultado 13 de agosto de 2021.

GARCÍA MORALES, Irais, “¿Cuándo iniciará marcha el tren del Corredor Interoceánico?”, sección Ferroviario, T21MX, 12 de noviembre de 2019, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2019/11/12/cuando-iniciara-marcha-tren-corredor-interoceanico>.

GÓMEZ ZALDÍVAR, Fernando, *et al.*, “Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional”, *Revista Problemas del Desarrollo*, núm. 193, abril-junio de 2018, disponible en: <http://probdes.iiec.unam.mx>, consultado el 14 de agosto de 2020.

GUTIÉRREZ, Raquel, “La ruta comercial del mundo: la vía interoceánica de Tehuantepec durante el porfiriato”, sección Home, *Asociación Mexicana de Archivos y Bibliotecas Privados, A.C.*, 7 de diciembre de 2017, disponible en: <https://www.amabpac.org.mx/wp/la-ruta-comercial-del-mundo-la-via-interoceanica-de-tehuantepec-durante-el-porfiriato/>.

HERNÁNDEZ Eduardo, “La actualización del nuevo Marco SAFE 2021”, Columna invitada, T21MX, 18 de agosto de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/index.php/opinion/columna-invitada/2021/08/18/actualizacion-nuevo-marco-safe-221>.

HERNÁNDEZ Enrique, “Así es el plan de la Marina para blindar del crimen el Corredor Transístmico”, sección Negocios, Forbes, 18 de julio de 2022, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/asi-es-el-plan-de-la-marina-para-blindar-del-crimen-el-corredor-transistmico/#:text=7%3A00%-20am-As%C3%AD%20es%20el%20pla>

n%20de%20la%20Marina%20para%20blindar%20-delfu-turos%20inversionistas %20del%20Corredor%20Trans %C3 %ADstmico.

HERNÁNDEZ Enrique, “Maquiladoras de EU mueven sus fábricas de Asia a México atraídas por el ‘nearshoring’”, sección Negocios, Forbes, 16 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.forbes.com.m-x/maquiladoras-de-eu-mueven-sus-fabrics-de-asia-a-mexico-atr-aidas-por-el-nearshoring/>.

HERNÁNDEZ RODRIGUEZ, CLEMENTE, “La experiencia China con las Zonas Económicas Especiales y sus enseñanzas para el desarrollo regional del sureste mexicano”, *México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 24, septiembre-diciembre 2019, disponible en: <http://www.scielo.org.m-x/scielo.php?script=sciarttext&pid=S-2007-53082019000300019&lng=es &nrm=iso>, consultado el 6 de agosto de 2020.

“Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, Secretaría de Desarrollo Social, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41633/Veracruz_039.pdf, consultado el 3 de marzo de 2020.

JAKHAR, Pratik, “Coronavirus: las innovadoras tecnologías que está utilizando China para combatir el Covid-19 (y las preocupaciones que plantean)”, *BBC News*, 4 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51736635>.

JAMES Ian, “En la frontera, una ciudad de maquiladoras está pagando un alto precio en contaminación”, sección Noticias, Azcentral, 5 de diciembre de 2018, disponible en: <http://www.azcentral.com/story/noticias/2018/12/05/mexicali-maquiladoras-industrias-contaminacion/2013402002/>.

“Las zonas francas de Iberoamérica superan la pandemia y buscan evolucionar”, *Tlc News, Trade Law Customs*, 28 de junio de 2021, disponible en: <https://tlcmagazinemexico.Com.mx/2021/06/28/las-zonas-francas-de-iberoamerica-superan-la-pandemia-y-buscan-evolucionar/>, consultado el 10 de agosto de 2021.

“Lanzan concurso para rehabilitar 238 kilómetros de línea férrea del FIT”, sección Ferroviario, T21MX, 19 de abril de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2022/04/19/lanzan-concurso-rehabilitar-328-kilometros-via-ferrea-fit>.

LAUTARO VEGA CORREA, Martín, “Zonas Francas de Brasil: Análisis de la legislación vigente”, *Revistas UNC, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina*, Vol. 5,

número 2, noviembre de 2014, disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/11632>, consultado el 25 de octubre 2019.

“Legixcomex”, *Régimen de incentivos de Zonas Francas*, disponible en: https://www.legixcomex.com/Documentos/INCENTIVOS_ZONASF, consultado el 25 de septiembre 2019.

LIMA, Lioman, “Por qué el Canal de Panamá se está quedando sin agua (y no tiene nada que ver con la crisis del coronavirus)”, sección Mundo, *BBC News*, 12 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51840165>.

“Logran acuerdo con Grupo México para Corredor Interoceánico”, sección Ferroviario, T21MX, 29 de noviembre de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2021/11/29/logran-acuerdo-grupo-mexico-corredor-interoceanico>.

LÓPEZ, Eugenia, “Se fortalece frente de resistencia indígena contra construcción de Tren Transístmico”, AVISPA A MIDIA Periodismo de Investigación, 15 de julio de 2020, disponible en: <https://avispa.org/se-fortalece-frente-de-resistencia-indigena-contra-construccion-de-tren-transistmico/>.

MACEDO RIBA, Pablo, “Documento de apoyo con motivo del proceso de ratificación del H. Senado de la República al nombramiento del C. Pablo Macedo Riba como cónsul general de México en Hong Kong, con circunscripción consular en las regiones administrativas de Hong Kong y Macao, República Popular China”, Secretaría de Relaciones Exteriores, enero 2021, disponible en: http://comisiones.senado.gob.mx/relext_apa/docs/nombramientos/carpeta_nombramientoHong_Kong.pdf, consultado 13 de agosto de 2021.

MARTÍNEZ LAGUNA, Norma, María Teresa Sánchez Salazar et al., “Istmo de Tehuantepec un espacio geoestratégico bajo la influencia de intereses nacionales y extranjeros. Éxitos y fracasos en la aplicación de políticas de desarrollo industrial (1820-2002)”, *Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, núm. 49, octubre de 2002, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n49/n49a8.pdf>, consultado el 9 de noviembre de 2020.

MAYOLA REINA, AOYAMA, Leticia, “Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, México: El puente comercial del mundo”. Siglo XIX, VII Congreso de Historia Ferroviaria, *Asociación Ibérica de Historia Ferroviaria*, 2007, disponible en: <http://www.asih>

f.org/comunicaciones/REINA_Leticia.pdf, consultado el 18 de septiembre de 2021.

MÉNDEZ CASTRO Ricardo, “El “Aviso de cruce” en las operaciones aduaneras”, TLC Asociados, disponible en: <https://www.tlcasociados.com.mx/el-aviso-de-cruce-en-las-operaciones-aduaneras/>, consultado el 19 de agosto de 2022.

MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “Galeana, Patricia, El Tratado McLane-Ocampo. La comunicación interoceánica y el libre Comercio”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 120, 2007, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3946>, consultado el 7 de diciembre de 2021.

MEZA LORA, José Salvador y Juan González García, “La Zona Económica Especial de Shenzhen, China: lecciones para México y Baja California”, *México y el Mundo*, núm. 3, julio-agosto de 2008, http://www.profmex.org/mexicoandtheworld/volumen13/3summer_08/ZEE%20Shenzhen%20Meza.html, consultado el 27 de enero de 2020.

MEZA LORA, José Salvador y Juan González García, “Shenzhen, Zona Económica Especial: Bisagra de la apertura económica y desarrollo regional chino”, *Problemas del desarrollo revista latinoamericana de economía*, vol. 40, núm. 156, enero-marzo 2009, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7753/7228>, consultado el 15 de enero de 2020.

MORENO, María Camila, “Asociación de Zonas Francas de las Américas, Estadísticas”, Zonas Francas de América Latina y el Caribe, Colombia, edición 2, septiembre de 2016, disponible en: www.asociacionzonasfrancas.org, consultado el 9 de agosto de 2019.

MOY, Valeria, “Zonas Económicas Especiales: ¿un paso hacia el desarrollo?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, núm. FAL 16-3, 29 de agosto de 2016, disponible en: <http://revistafal.com/zonas-economicas-especiales-un-paso-hacia-el-desarrollo/0>, consultado el 9 de enero de 2020.

NOGUEZ, Roberto, “México, de nuevo fuera de las 25 economías más atractivas para invertir”, sección Economía y Finanzas, *Forbes*, 27 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/mexico-fuera-paises-atractivos-inversion/>.

OJEDA Sam, “Percepción de inseguridad aumenta en Coatzacoalcos”, sección Estado, N Noticias, Opinión, Información, 20 de julio de 2022, disponible en: <https://nvnnoticias.mx/index.php/2022/07/20/percepcion-de-inseguridad-aumenta-en-coatzacoalcos/>.

OROZCO PLASCENCIA, José Manuel, “La creación de las Zonas Económicas Especiales en China: impactos positivos y negativos en su implementación”, *Portes Revista Mexicana de estudio sobre la cuenca del Pacífico*, núm. 6, julio/diciembre de 2009, disponible en: <http://www.portesasiapacifico.com.Mx/revistas/epocaiiii/numero6/5.pdf>, consultado el 9 de julio de 2020.

PASCAL DEL CAMPO, Fausto, “Puertos Libres Mexicanos, Aspectos Histórico Legal”, *Texto de las conferencias pronunciadas por cuatro altos funcionarios de Puertos Libres Mexicanos, a invitación de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales*, México, agosto de 1965, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/537/8/RCE8.pdf>, consultado el 9 de julio de 2021.

PASCAL DEL CAMPO, Fausto, “Puertos Libres Mexicanos, Aspecto Histórico Legal”, *Revista de Comercio Exterior, Bancomext*, México, agosto, 1965, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/indexrev.jsp?idRevista=537>, consultado el 20 de junio de 2021.

“Percepción social sobre inseguridad pública”, Encuesta nacional sobre seguridad pública urbana INEGI, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ensu/ensu2021_07.pdf, consultado el 30 de junio de 2021.

PIÑA MONDRAGÓN, JOSÉ JOAQUÍN, “El contrato de Joint Venture. Una propuesta para fomentar la IED”, *El marco de los TLC suscritos por México*, núm. 260, 2013, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/issue/view/1623>, consultado el 9 de julio de 2020.

PLANAS Martí, et al., “El caso del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, BID, 10 de septiembre de 2019”, *Eficiencia energética en islas* disponible en: <https://blogs.iadb.org/energia/es/eficiencia-energetica-en-islas-el-caso-del-archipelago-de-san-andres-providencia-y-santa-catalina/>, consultado 10 de julio de 2020.

PROMETEO CERESO DE, Diego, "El Canal de Panamá y su régimen jurídico", Anuario Jurídico y Económico Escorialense, España, 2014, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/240103>, consultado el 3 de julio de 2019.

RAZIEL Zedryk, "Sedena ordena que todo el personal civil en Aduanas sea reemplazado por militares a más tardar el 5 de diciembre", sección Comparte, Animal político, 29 de julio de 2022, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2022/07/aduanas-sedena-ordena-cambiar-personal-civil-por-militares/>.

"Renovación de vías del Ferrocarril del Istmo con un avance del 41%", sección Ferroviario, T21MX, 30 de marzo de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2021/03/30/renovacion-vias-ferrocarril-istmo-avance-41>.

RIVERA GUERRERO, Humberto, et al., "Informe de Pobreza y Evaluación 2020 Oaxaca", México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2020, disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/semaedeso/>, consultado el 15 de mayo de 2021.

RIVERA GUERRERO Humberto, et al., "Informe de Pobreza y Evaluación 2020 Veracruz", México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?Ag=30>, consultado el 15 de mayo de 2021.

"Secretaria de Marina se hará cargo del corredor interoceánico", sección Redacción, T21MX, 11 de marzo de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/maritimo/2022/03/11/secretaria-marina-se-hara-cargo-corredor-interoceanico>.

"Semar declara desierta otra licitación del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec", sección Ferroviario, T21MX, 02 de junio de 2022, disponible en: <http://t21.com.mx/index.php/ferrovia-rio/2022/0%602/sem-ar-declara-d-esierta-otra-licitacion-ferrocarril-istmo-tehuantepec>.

SIMIN Jiang, "Shenzhen marks 40 years of leading China's open up", sección Home, Businesswire, 15 de octubre 2020, disponible en: <https://www.businesswire.com/news/home/20201015005541/es/>.

SIO-IENG Hui, Elanie, "Reforma sindical y legislación laboral en China: entrevista con dos activistas sindicales, Plantar cara al poder financiero", Global Labour University, enero-febrero 2011, disponible en: <https://www.globl-labour->

university.org/fileadmin/GLU_Column/ES_papers/no_60_Hui_ES.pdf, consultado el 12 de enero de 2021.

SOLER CABALLERO, Francisco, “La Ley China de Contratos de Trabajo un año después de su entrada en vigor”, Observatorio Iberoamericano Asia-Pacífico, marzo 2009, disponible en: www.iberiasia.org, consultado el 12 de enero de 2021.

TEJADA CANOBBIO, Enrique, “Marco General de la Propiedad Privada en China”, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2702/23.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2020.

TEJERA, Elisa, “Colombia amplía aranceles a productos de la Zona Libre”, sección Economía, La Prensa, 5 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.prensa.com/economia/Colombia-impone-nuevos-aranceles-Panama05435456417.html>.

TREJO, Roberto, “AMLO anuncia incentivos fiscales para empresas que se instalen en el Corredor del Istmo”, sección Política, Reporte Índigo, 13 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/amlo-anuncia-incentivos-fiscales-para-empresas-que-se-instalen-en-el-corredor-del-istmo/>.

ZANELA, Luis Alberto, “Adjudican contratos por 2,643 MDP para vías del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec”, sección Ferroviario, T21MX, 6 de febrero de 2020, disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2020/02/06/adjudican-contratos-2643-mdp-vias-ferrocarril-istmo-tehuantepec>, consultado el 24 de enero de 2021.

ZANELA, Luis Alberto, “Corredor Interoceánico presume estudio ¡que desconoce!” , sección Marítimo, T21MX, 1 de marzo de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/2021/03/01/corredor-interoceanico-presume-estudio-que-desconoce>, consultado el 9 de julio de 2020.

ZANELA, Luis Alberto, “Declaran desierta licitación para equipamiento portuario en Coatzacoalcos y Salina Cruz”, sección Marítimo, T21MX, 21 de diciembre de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/maritimo/2021/12/21/declaran-desierta-licitacion-equipamiento-portuario-coatzacoalcos-salina-cruz>.

ZANELA, Luis Alberto, “Interoceánico, potencial sin visión, 5 de abril de 2021”, sección Marítimo, T21MX, 5 de abril de 2021, disponible en: <http://t21.com.mx/maritimo/2021/04/05/interoceanico-potencial-sin-vision>.

ZANELA, Luis Alberto, “Terminales de contenedores provisionales del CIIT, en tanto tiene estudios en 2022”, T21MX, 25 de junio de 2021 disponible en: <http://t21.com.mx/maritimo/2021/06/25/terminales-contenedores-provisionales-ciit-tanto-tiene-estudios-2022>.

Sitios Web

“About”, State Taxation Administration of the people’s Republic of China, disponible en: <http://www.chinatax.gov.cn/eng/c101265/index.html>, consultado el 11 de septiembre de 2020.

“Acerca del Puerto”, Puerto de Coatzacoalcos, disponible en: <https://www.puertotocoatzacoalcos.com.mx/acerca-del-puerto>, consultado el 30 de marzo de 2021.

“Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”, OMC, disponible: http://www.wto.org/spanish/tr-atop_s/scm_s/subs_s.htm#:~:text=El%20Acuerdo-%20sobre%20subvenciones%20y,causado%20por%20las%20importaciones%20subvencionadas, consultado el 15 de octubre de 2019.

“Antecedentes Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec S.A. de C.V.”, Gobierno de México, disponible en: <https://www.ferroistmo.com.mx/pagina-ejemplo/>, consultado el 24 de enero de 2021.

“Antecedentes” y “Actividades”, Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, disponible en: <https://www2.ferroistmo.com.mx/>, consultado el 17 de enero de 2023.

“ASIPONA VERACRUZ”, Gobierno de México, disponible en: <https://www.puertodeveracruz.com.mx/wordpress/blog/aviso-de-cambio-de-denominacion/> consultado el 23 de agosto de 2022.

“Asociación de Zonas Francas de las Américas”, PROCOMER, disponible en: https://procomer.com/es/soy/zonas_franca_costa_rica, consultado el 2 de septiembre de 2019.

“Atención a la ciudadanía”, Presidencia de la República de Colombia, disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/presidenciaco.aspx>, consultado el 7 de enero de 2020.

“Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales”, Gobierno Federal, disponible en: <https://www.gob.mx/zee/es/articulos/interesa-a-trece->

empresas-invertir-575-mdd-para-arrancar-zee-de-salina-cruz-oaxaca?idiom=es, consultado el 12 de octubre de 2019.

“Banco de la República de Colombia”, Departamento de San Andrés 2015, Colombia, Octubre de 2016, disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICERSanAndres2015.pdf>, consultado el 7 de julio de 2020.

“Blog”, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, disponible en: <https://www.gob.mx/conasami/articulos/historico-aumento-del-salario-minimo-para-2020?idiom=es>, consultado el 7 de enero de 2020.

“Blog”, Sistema Ferroviario en México, disponible en: <https://www.gob.mx/articulos/infraestructura-ferroviaria-191183?idiom=es>, consultado el 1 de abril de 2021.

CAMARGO, Marcelo, “Asuntos Económicos”, Noticias ONU, 25 de enero de 2021, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/01/1487092>.

“Carta de AMLO al presidente de los Estados Unidos Donald Trump”, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/07/Carta-firmada.pdf>, consultado el 20 de enero de 2020.

Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, INDEX, disponible en: <http://www.index.org.mx/>, consultado el 25 de noviembre de 2019.

“Consortio Zona Franca de Vigo”, Consortio de la Zona Franca de Vigo, disponible en: http://www.zonafrancavigo.com/red/index.php?id=648&option=com_content&task=view&id=22&Itemid=263&id=43&id=43, consultado el 28 de diciembre de 2019.

“Comunidades Étnicas de Colombia Comunidad Raizal”, Universidad del Rosario, disponible en: <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Comunidades-Etnicas-de-Colombia/Comunidad-Raizal/#:~:text=Los%20raizales%20son%20una%20comunidad,resto%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20colombiana>, consultado el 9 de julio de 2020.

“Coordinación General de Comunicación”, Gobierno del Estado de Quintana Roo, disponible en: <http://cgc.qroo.gob.mx/surge-polo-de-inversiones-en-el-sur-de-quintana-roo/>, consultado el 30 de junio de 2021.

“Cuarto Informe de Gobierno 2022”, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/tercer-informe-de-gobierno/>, consultado el 5 de septiembre 2022.

Datos técnicos, Aeropuerto de Chetumal, Gobierno de México, disponible en: https://www.aeropuertosasa.mx/aeropuerto_de_chetumal.php, consultado el 26 de febrero de 2022.

“Departamento de San Andrés”, 2015 Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Colombia, Octubre de 2016, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_San_Andres2015.pdf, consultado el 10 de julio de 2020.

“Dirección General”, Consejo Nacional Agropecuario, disponible en: <https://cna.org.mx/el-sector-agroalimentario-a-dos-anos-del-t-mec/> consultada el 16 de agosto de 2022.

“Economía”, Gobernación del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, disponible en: <https://www.sanandres.gov.co/index.php/archipelago/informacion-general/economia>, consultado el 10 de julio de 2020.

“Economía”, Información Económica y Estatal Oaxaca, Secretaría de Economía, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175909/oaxaca20161116.pdf> consultado el 21 de enero de 2021.

“Economía”, Información Económica y Estatal Veracruz, Secretaría de Economía, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175919/veracruz_2016_1116.pdf, consultado el 21 de enero de 2021.

“Economía”, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/-PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>, consultado el 30 de junio de 2021.

“Economic Indicators”, United States Census Bureau, disponible en: <https://www.census.gov/>, consultado el 6 de julio de 2021.

“Estadísticas”, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, Gobierno Nacional República de Panamá, disponible en: <https://www.mitradel.gob.pa/>, consultado el 8 de enero de 2020.

“Estado de la Ciudad del Vaticano”, La Santa Sede, disponible en: <http://www.vatican.va/content/vatican/es.html>, consultado el 7 de enero de 2020.

- “Espacios Naturales Protegidos”, Gobierno de Veracruz, disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/medioambiente/espacios-naturales-protegidos/>, consultado el 2 de febrero de 2021.
- “Geografía”, Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, disponible en: <https://www.sanandres.gov.co/indx.php/archipielago/informacion-general/geografia>, consultado el 4 de julio de 2020.
- “Historia”, Zona Libre de Colón, disponible en: <http://www.zolicol.gob.pa/es/historia>, consultado el 9 de enero de 2020.
- “Home State Council”, The State Council the people’s Republic of China, disponible en: http://english.www.gov.cn/st_atecouncil/2014/09/09/content281474986284115.htm, consultado el 11 de septiembre de 2020.
- “Home”, Zona Franca de Barranquilla, disponible en: <https://zonafrancabarranquilla.com/>, consultado el 15 de abril de 2020.
- “Hong Kong y Macao”, Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: <https://consulmex.sre.gob.mx/hongkong/index.php/acerca-de-hong-kong>, consultado el 1 de marzo de 2020.
- “Home”, Zona Franca de Barranquilla, disponible en: <https://zonafrancabarranquilla.com/mensaje-del-presidente/>, consultado el 17 de septiembre de 2020.
- “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo”, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>, consultado el 19 de enero de 2021.
- “Incidencia Delictiva”, INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>, consultado el 2 de febrero de 2021.
- “Income Tax Office”, HM Government of Gibraltar, disponible en: <https://www.gibraltar.gov.gi/>, consultado el 7 de enero de 2020.
- “Incoterms 2020”, ICC México International Chamber of Commerce The world business organization, disponible en: <https://www.iccmex.mx/>, consultado el 7 de julio de 2020.

“Incremento a los salarios mínimos para 2023”, Gobierno de México, disponible en: <https://www.gob.mx/co-nasami/articulos/incremento-a-los-salarios-minimos-para-2023?idiom=es>, consultado el 17 de enero de 2023.

“Información de mercados”, Gobierno de España, Ministerio de Industria Comercio y Turismo, disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-princ-ipa-l/todos-nuestros-/informacion-de-mercados/paises/navegacion-princ-ipal/o-rtada/index.htmlJSSSESSIONIDICEX=rqOP-777HZsslpx9UUPCJJRPHIj--eupklQiaa055H-R88C556GwnXrLVMFkLFQzpX8Q!1145790446?idPais=CN>, consultado el 3 de noviembre de 2020.

“Información del Sector”, Asociación de Zonas Francas de las Américas, disponible en: <https://www.asociacionzonasfrancas.org/es/>, consultado el 28 de diciembre de 2019.

“Información Corporativa”, Zona Libre de Colón, disponible en: <http://www.zolico.l.gob.pa/es/historia>, consultado el 9 de enero de 2020.

“Inicio”, Dirección de Impuestos y Asuntos Nacionales, Gobierno de Colombia, disponible en: <https://www.dian.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>, consultado el 15 de abril de 2020.

“Inicio”, Zona Franca Internacional de Pereira, disponible en: <https://zonafrancadepereira.com/2020/01/16/7-razones-por-la-cuales-el-regimen-de-zonas-francas-contribuye-al-desarrollo-de-colombia/>, consultado el 7 de noviembre de 2020.

“Indicadores de transporte aéreo enero febrero 2021”, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, disponible en: <https://ts.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/aeronautica-civil/inicio>, consultado el 1 de abril de 2021.

“Índice Nacional de Precios al Productor”, INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/inpp/>, consultado el 2 de agosto de 2021.

“Información legislativa”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Presidencia de la Nación, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.Ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/Ley22-415_Titulo_preliminar.htm#:~:text=legislaci%C3%B3n%20aduanera%20nacional.-2.l-egislaci%C3%B3n%20a-duanera%20de%20otr%20Estado, consultado el 22 de agosto de 2022.

- “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo”, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>, consultado el 19 de enero de 2021.
- “Judicial System”, Republica Di San Marino, disponible en: <http://www.sanmarino.sm/online/en/home.html>, consultado el 7 de enero de 2020.
- “La Organización Internacional del Trabajo”, Las Zonas Francas de Exportación, disponible en: <https://www.ilo.org/%actrav/areas/WCMSDOCATRAREEPZES/la ng--es/index.htm>, consultado el 10 de junio de 2019.
- “Leyes”, Presidencia de la República, disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normat/iva/leyes>, consultado el 9 de julio de 2020.
- “LexBase”, disponible en: <https://www.lexbase.co/lexdocs/indice/1959/I0127de1959>, consultado el 30 de junio de 2020.
- “Lista de Notificación de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, Suprema Corte de Justicia de la Nación”, disponible en: https://www.scjn.go-b.mx/pleno/seccion-tramite-controversias/li sta_notificacion_seccion_trami te, con sultado 15 de diciembre de 2021.
- “Los Proyectos Regionales del Plan Nacional de Desarrollo”, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/P-LA-N-NACIONA L-DE-DESARR OLLO-2 019-2024.pdf>, consultados el 21 de enero de 2020.
- “Los riesgos que Estados Unidos ve para invertir en México”, sección Economía, EL CEO, disponible en: <https://elceo.com/economia/los-riesgos-que-estados-unidos-ve-para-inve rtir-en-mexico/>, consultado el 4 de febrero de 2021.
- “Markets”, Santander Trade Markets, disponible en: <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/china/fiscalidad>, consultado el 9 de julio de 2020.
- “Mega Proyectos AMLO”, Conociendo México, disponible en: <https://youtu.be/RimCyQdaF-Q>, consultado 27 de junio de 2021.
- “Mega Proyectos AMLO”, Conociendo México, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bJ1Lw9r7uCE> y <https://www.youtube.com/watch?v=0lp5v02Dp2M> consultado 9 de agosto de 2021.

“Melilla”, Ciudad autónoma de Melilla, disponible en: <https://www.melilla.es/melillaPortal/index.jsp>, consultado el 7 de enero de 2020.

“México en cifras”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=20>, consultado el 3 de marzo de 2020.

“Ministerio de Economía”, Superintendencia de la Zona Franca de Manaus, disponible en: <http://site.suframa.gov.br/>, consultado el 14 de enero de 2020.

“Normativa”, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Aduanas, disponible en: <https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/4720/3/innova.front/digesto-aduanero-uruguayo.html> consultado el 22 de agosto de 2022.

“Normatividad”, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, disponible en: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Paginas/normas.aspx>, consultado el 9 de julio de 2020.

“Nosotros”, Canal de Panamá, disponible en: <https://micanaldepanama.com/>, consultado el 3 de abril de 2020.

“Notas”, Instituto Mexicano del Transporte, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, disponible en: <https://imt.mx/resumen-boletines.html?IdArticulo=261&IdBoletin=87>, consultado el 21 de enero de 2020.

“Noticias”, Asociación de Zonas Francas de las Américas, disponible en: <https://www.asociacionzonasfrancas.org/es/>, consultado el 14 de enero de 2020.

“Noticias”, Canal de Panamá, disponible en: <https://micanalde-panama.com/amp-y-canal-de-panama-suscriben-actualizan-convenio-de-ventanilla-unica-maritima/>, consultado el 10 de febrero de 2021.

“Noticias”, Zonas Francas Colombia, disponible en: <http://andizonasfrancas.com/preguntas-frecuentes-2/>, consultado 13 de julio de 2020.

“Nosotros”, Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón, s.f., disponible en: <http://aazonalibrecoloncom/web/nosotros/>, consultado el 8 de enero de 2020.

“Nuestro Trabajo”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_dept.html, consultado el 18 de junio de 2021.

“8 razones por las que las zonas francas contribuyen a Colombia”, Zona Franca Bogotá, 15 de agosto de 2019, disponible en: <https://zonafrancabogota.Com/noticias/articulo/8-razones-porque-las-zonas-francas-contribuyen-colombia/>.

“Oficina Económica y Comercial de España en Hong Kong, China”, ICEX.ES, disponible en: <http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/EA65A0DD4236260EE195073661F8F0C7.pdf>, consultado el 5 de junio de 2019.

“Orientación”, Servicio de Administración Tributaria, disponible en: <https://www.sat.gob.mx/consulta/49464/beneficios-del-regimen-opcional-para-grupos-de-sociedades>, consultado 21 de noviembre de 2021.

“Panamá celebra 20 años de la transferencia del Canal con izada de la bandera”, Canal de Panamá, disponible en: <https://micanaldepanama.com/panama-celebra-20-anos-de-la-transferencia-del-canal-con-izada-de-la-bandera/>, consultado el 8 de enero de 2020.

“Panamá Pacífico”, Logistics Innovation & Research Center, disponible en: <https://logistics.gatechpa/es/>, consultado el 13 de enero de 2020.

“Parques Industriales”, Secretaría de Economía, disponible en: <https://economia.gob.mx/mexico-emprende-en/se-programs/114-parques-industriales>, consultado 27 de agosto de 2021.

“Parque Industrial y Localización”, Zona Franca Colonia (Uruguay), disponible en: <https://www.zonafrancacolonia.com/default.php>, consultado el 4 de enero de 2020.

“Plan Maestro de Desarrollo Portuario del Puerto de Veracruz”, Puerto de Coatzacoalcos, disponible en: <https://www.puertocoatzacoalcos.com.mx/acerca-del-puerto>, consultado el 30 de marzo de 2021.

Preguntas frecuentes”, Zonas Francas Colombia, disponible en: <http://andizonafrancas.com/preguntas-frecuentes-2/>, consultado 13 de julio de 2020.

- “Presidencia de la República”, Gobierno de México disponible en: [https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-este-nografica-supervision-de-obras-de-ampl iacion-del-puerto-d e-coatzacoalcos?idiom=es](https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-este-nografica-supervision-de-obras-de-ampl-iacion-del-puerto-d e-coatzacoalcos?idiom=es), consultado el 22 de enero de 2021.
- “Primer Informe de Gobierno”, Gobierno de México disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/09/01/primer-informe-de-gobierno/>, consultado el 24 de septiembre de 2019.
- “Procolombia, Exportaciones Turismo Inversión Marca País, Directorio de Zonas Francas”, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2015, disponible en: <https://procolombia.co/directorio-zonas-francas>, consultado el 20 de julio de 2020.
- “Programas de Fomento”, Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, SNICE, disponible en: <https://www.snice.gob.mx/cs/avi/snice/progfom.immex.normatividad.html>, consultado el 15 de octubre de 2019.
- “Proyectos Regionales del Plan Nacional de Desarrollo”, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>, consultado el 21 de enero de 2020.
- “Proyectos Regionales del Plan Nacional de Desarrollo”, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf> consultado el 24 de enero de 2021.
- “Proyectos y Programas de Modernización”, Canal de Panamá, disponible en: <https://micanaldepanama.com/nosotros/sobre-la-acp/rendicion-de-cuentas/proyectos-y-programas-de-modernizacion/>, consultado 22 de noviembre de 2021.
- “Publicaciones”, Parque Logístico Panamá como parque industrial Clase A+, disponible en: <https://info.plp.com.pa/blog/plp-como-parque-industrial-clase-a>, consultado 6 de abril de 2021.
- “¿Qué es la contribución cafetera?”, Fondo Nacional del Café, disponible en: <https://federaciondecafeteros.org/wp/fonc/>, consultado el 13 de agosto de 2020.

- “Quienes somos”, Federación Nacional de Esmeraldas de Colombia, disponible en: <http://www.fedesmeraldas.org/que-hacemos/>, consultado el 13 de agosto de 2020.
- “Quienes somos”, Puerto de Salina Cruz, disponible en: <https://www.puertosalinacruz.com.mx/esps/0000201/quienes-somos>, consultado el 30 de marzo de 2021.
- “Red Nacional de Caminos”, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, disponible en: <https://www.gob.mx/imt/acciones-y-programas/red-nacional-de-caminos>, consultado el 1 de abril de 2021.
- “Recursos Naturales”, Gobierno de Oaxaca, disponible en: <https://www.oaxac.gob.mx/semaedeso/>, consultado el 1 de febrero de 2021.
- “Reformas sobre Negocios”, Banco Mundial BIRF-AIF, disponible en: <https://espanol.doingbusiness.org/es/reforms>, consultado el 10 de noviembre de 2020.
- “Reporte Anual Estadístico, Zonas Francas Chile”, Asociación de Zonas Francas de las Américas, disponible en: https://www.asociacionzonasfrancas.org/media/estadisticas-pais/Chile/2017/Estadisticas_Zonas_Francas_Chile.pdf, consultado el 1 de octubre de 2019.
- “Resumen. Inversiones extranjeras directas en desarrollo: un máximo de beneficios por un costo mínimo”, OCDE, 2002, disponible en: <http://www.oecd.org/investment/investmentfordvelopment/1959795.pdf>, consultado el 29 de junio de 2020.
- “SAFE working group”, World Customs Organization mondiale des douanes, disponible en: http://www.wcoomd.org/en/wco-working-bodies/procedures_and_facilitation/safe_working_group.aspx consultado el 22 de agosto de 2022.
- “Segundo Informe de Gobierno”, Presidente de México, disponible en: <https://presidente.gob.mx/segundo-informe-de-gobierno-2020/>, consultado el 02 de diciembre de 2020.
- “Servicios empresas”, Zona Franca Bogotá, 28 de octubre de 2019, disponible en: <http://zonafrancabogota.com/zona-franca-de-bogota-es-nombrada-la-mejor-zona-franca-de-america/>, consultado el 14 de septiembre de 2020.

- “Servicios”, INEGI, y “Entidades Federativas”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/principal.aspx> consultados el 31 de enero de 2021.
- “Servicios”, Presidencia de la República del Salvador, disponible en: <https://www.presidencia.gob.sv/>, consultado el 7 de enero de 2020.
- “Sistema Electrónico de Aduanas”, Agencia Nacional de Aduanas, disponible en: <http://anam.gob.mx/aviso-de-cruce-avc/> consultado el 19 de agosto de 2022.
- “Services”, Shenzhen Government Online, disponible en: http://english.sz.gov.cn/aboutsz/profile/201907/t20190704_18035344.htm, consultado el 8 de septiembre de 2020.
- “Shenzhen y Hong Kong diseñan una zona de cooperación y desarrollo de alta tecnología para 2035”, China, Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior, disponible en: https://www.google.com.mx/search?ei=9LRjX_tOkJiwBb-3tYAO&q=des-arrollo+de+tecnolog-%C3%Ada+en+shen%zhenn&, consultado el 17 de septiembre de 2020.
- “SUFRAMA”, Ministerio de Economía, Superintendencia de la Zona Franca de Manaus, Brasil, disponible en: <http://site.suframa.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>, consultado el 6 de octubre 2019.
- “Taxes & Duties”, Government of Hong Kong, disponible en: <https://www.gov.hk/en/residents/taxes/salaries/index.htm>, consultado el 5 de marzo de 2020.
- “Taxi y traslados”, Aeropuerto de Chetumal, disponible en: <https://mexicoaeropuerto.com/aeropuerto-chetumal-ctm/>, consultado el 30 de junio de 2021.
- “Tendencias”, Semana, Semana, 1 de enero de 2018, disponible en: <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/panama-un-mundo-entre-dos-mares/articulo/panama-pacifico-una-ciudad-que-crece-dentro-de-ciudad-de-panama/553206>, consultado el 20 de abril de 2020.
- “Tercer Informe de Gobierno 2021”, López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/tercer-informe-de-gobierno/>, consultado el 2 de septiembre 2021.

“Texto del Convenio de Kyoto Revisado”, World Customs Organization, disponible en: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/kyoto_new_es.aspx, consultado el 9 de junio de 2019.

“Transmodal”, Servicios Manzanillo, disponible en: <https://transmodal.com.mx/crece-manzanillo-4-8-por-ciento-en-manejo-de-contenedores/>, consultado el 5 de septiembre de 2019.

“Zona Franca Bogotá”, Zona Franca de Bogotá, disponible en: <https://zonafrancabogota.com/zona-franca-bogota-galardonada-como--mejor-zona-franca-de-las-americas/>, consultado el 10 de octubre de 2019.

“Zonas Francas de Exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Retos para el trabajo docente”, Oficina Internacional del Trabajo, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/actra/-documents/publication/wcms_573525.Pdf, consultado el 30 de septiembre de 2019.

“Zona Franca Nueva Palmira”, Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de Uruguay, disponible en: <https://www.mef.gub.uy/1055/1/mef/zonca-franca-nueva-palmira-Inversores,-Empresas,Zonas-Francas,Descripci%C3%B3n.html>, consultado el 4 de enero de 2020.

Legislación Internacional

Argentina

Ley 24.331, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/725/texact.htm#:~:text=A%RTICULO%204%C2%B0%20%2D%20Las%20zonasl a%20inversi%C3%B3n%20y%20al%20empleo>, fecha de publicación en el Boletín Oficial de la República de Argentina el 18 de octubre de 1994, consultado el 6 de noviembre de 2020.

Colombia

Constitución Política de Colombia, disponible en: <https://www.sanandres.Gov.Co/index.php/gobernacion/normatividad/leyes-especiales/399-constitucion-politica-de-colombia-de-1991/> file, consultado el 4 de julio de 2020.

Ley 47 de 1993, disponible en: <https://www.sanandres.gov.co/index.php/gobernacion/normatividad/leyes-especiales/396-ley-47-de-1993/file>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia 19 de febrero de 1993, consultado el 4 de julio de 2020.

Ley No. 001004 2005, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia 30 de diciembre de 2005, consultado el 10 de julio de 2020.

Ley 2010 de 2019, disponible en: http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia 27 de diciembre de 2019, consultado el 24 de septiembre de 2020.

Ley 1150 de 2007, disponible en: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Paginas/normas.aspx>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia 16 de julio de 2007, consultado el 9 de julio de 2020.

Decreto No. 410, disponible en: https://www.cccbuga.org.co/sites/default/files/decreto_ley_410_de_1971.pdf, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 27 de marzo de 1971, consultado el 6 de julio de 2020.

Decreto 4048 disponible en: https://www.redjurista.com/Documents/decreto_4048de_2008_ministerio_de_hacienda_y_credito_publico.aspx#/ fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 22 de octubre de 2008, consultado el 7 de julio de 2020.

Decreto 2117 de 1992, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.Co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69793>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 31 de diciembre de 1992, consultado el 22 de julio de 2020.

Decreto 2689 de 1999”, disponible en: https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Dec2685_1999.pdf, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 18 de diciembre de 1999consultado el 25 de julio de 2020.

Decreto 4051 de 2007, disponible en: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1540735>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 23 de octubre de 2007, consultado el 20 de julio de 2020.

Decreto 2010 de 2003, disponible en: <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-354177946>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 3 de febrero de 2003 consultado el 13 de julio de 2020.

Decreto 2685 de 1999: 30 de diciembre 1999, disponible en: <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-354177946>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia 30 de diciembre 1999, consultado el 13 de julio de 2020.

Decreto 1292 de 2015 disponible en: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 17 de junio de 1992, consultado el 22 de julio de 2020.

Decreto 1289 de 2015, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-misionales/desarrollo-empresarial/decreto/decreto-1289-de-2015-3.aspx>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia 17 de junio de 2015, consultado el 20 de julio de 2020.

Decreto 390 de 2016 por el cual se establece la regulación aduanera para la República de Colombia, disponible en: https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/infoconsulta/Estatuto%20Aduanero/Decreto_390_del_07de_Marzo_de_2016.pdf, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia 7 de marzo de 2016, consultado el 7 de julio de 2020.

Decreto 2147 de 2016, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas> fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 23 de diciembre de 2016, consultado el 29 de julio de 2020.

Decreto 1819 de 2016, disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016_pr002.html#101, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 19 de diciembre de 2016, consultado el 19 de agosto de 2020.

“Estatuto Tributario”, Normatividad DIAN, disponible en: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Paginas/normas.aspx>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 30 de marzo de 1989 consultado el 7 de julio de 2020.

Resolución número 001 de 2007, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/resoluciones/2007>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia el 26 de abril de 2007, consultado el 21 de julio de 2020.

Resolución 000007 de 2020, disponible en: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/resoluciones/2007>, fecha de publicación en el Diario Oficial de Colombia 31 de enero de 2020, consultado el 21 de julio de 2020.

Panamá

Ley que reorganiza la Zona Libre de Colón, disponible en: <http://www.Zolicol.gob.Pa/sites/-default/-files/2018-07/L-ey%208%20de%202016%20que%20reaorganiza%20la%20Zona%20Libre%20de%20Colo%CC%81n.pdf>, fecha de publicación en la Gaceta Oficial N° 28004-C del Gobierno de Panamá el 4 de abril de 2016, consultado el 11 de enero de 2020.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, fecha de publicación en DOF 5 de febrero de 1917, consultado el 24 de noviembre de 2021.

Ley Aduanera, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> fecha de publicación en DOF 15 de diciembre de 1995, consultado el 29 de noviembre de 2020.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.Mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=7i5IK9rRYqoysrw79EZFjZEyPJpvnRwkndQH4r6o1a0lyRjYXYJlt1+u38XIXDnD0BwwZQNf2kfxbDvQ68gf3g==>, fecha de publicación en DOF 29 de diciembre de 1978, consultado el 29 de noviembre de 2020.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, fecha de publicación en DOF 11 de diciembre de 2013, consultado el 9 de julio de 2019.

Ley de Puertos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, fecha de publicación en DOF 19 de julio de 1993, consultado el 9 de agosto de 2020.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, fecha de publicación en DOF 9 de mayo de 2016, consultado el 24 de noviembre de 2021.

Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, fecha de publicación en DOF 1 de junio de 2016, consultado el 28 de julio de 2019.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> consultado el 26 de agosto de 2022.

Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, fecha de publicación en el DOF 21 de diciembre de 2021, consultado el 15 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>

Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Campeche, disponible en: <https://dof.gob.mx/>, fecha de publicación en el DOF de Colombia el 18 de abril de 2018, consultado el 14 de junio de 2019.

Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial Coahuila de Zaragoza, disponible en: <https://dof.gob.mx/>, fecha de publicación en DOF el 29 de septiembre de 2017, consultado el 14 de junio de 2019.

Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial Lázaro Cárdenas-La Unión; disponible en: <https://dof.gob.mx/>, fecha de publicación en DOF el 29 de septiembre de 2017, consultado el 14 de junio de 2019.

Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Progreso, disponible en: <https://dof.gob.mx/>, fecha de publicación en DOF 19 de diciembre de 2017, consultado el 14 de junio de 2019.

Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial Puerto Chiapas, disponible en: <https://dof.gob.mx/>, fecha de publicación en DOF el 29 de septiembre de 2017, consultado el 14 de junio de 2019.

Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz; fecha de publicación en DOF el 19 de diciembre de 2017, disponible en: <https://dof.gob.mx/>, consultado el 14 de junio de 2019.

Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Tabasco, fecha de publicación en DOF el 18 de abril de 2018, disponible en: <https://dof.gob.mx/>.

Decreto de estímulos fiscales Región Fronteriza Sur, disponible en: www.dof.gob.mx, fecha de publicación en DOF el 30 de diciembre de 2020, consultado el 4 de enero de 2021.

Decreto de la zona libre de Chetumal, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2020&month=12&day=31&edicion=MAT> fecha de publicación en DOF el 31 de diciembre de 2020, consultado el 19 de enero de 2021.

Decreto por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano desconcentrado de la SHCP fecha de publicación en el DOF 14 de julio de 2021, consultado el 15 de marzo de 2021, disponible en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=07&day=14.

Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención prioritaria para el año 2023, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=11&day=28#gsc.tab=0 fecha de publicación en el DOF el 28 de noviembre de 2022, consultado el 17 de enero de 2023.

Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación disponible en: <http://www.siicex.gob.mx/portalSicex/SICETECA/Decretos/Programas/IMMEX/IMMEX%202012.htm>, consultado el 25 de enero de 2020.

Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no Sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=06&day=14, fecha de publicación en el DOF el 14 de junio de 2019, consultado 9 de febrero de 2021.

Decreto por el que se crea la Zona Libre del Territorio de Quintana Roo, disponible en: www.dof.gob.mx, fecha de publicación en el DOF el 30 de junio de 1972, consultado el 20 de enero 2020.

Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2020&month=04&day=23, fecha de publicación en el DOF el 23 de abril de 2020, consultado el 20 de enero de 2021.

Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2018&month=12&day=24> fecha de publicación en el DOF el 18 de noviembre de 2018, consultado el 18 de noviembre de 2021.

Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2020&month=07&day=02 fecha de publicación en el DOF el 2 de julio de 2020, consultado el 3 de febrero de 2021.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?Year=2020&month=12&day=07#gsc.tab=0 consultado el 23 de agosto de 2022.

Acuerdo mediante el cual, sin desincorporar del régimen de dominio público de la Federación, se autoriza la Aportación al Patrimonio del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, de 35 parcelas con superficie total de 2 668,376.902 metros cuadrados, ubicadas en la Carretera Federal Coatzacoalcos-Villa Hermosa sin número, km. 1+500, Ejido 5 de Mayo, Municipio de Coatzacoalcos, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=01&day=05, fecha de publicación en el DOF el 5 de enero de 2021, consultado el 14 de enero de 2021.

Acuerdo mediante el cual, sin desincorporar del régimen de dominio público de la Federación, se autoriza la Aportación al patrimonio del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, del inmueble denominado Zona Económica Especial (ZEE) en Salina Cruz, Oaxaca, con superficie de 5 333,325.326 metros cuadrados, ubicado en el Parque Industrial complementario del Parque Industrial de Salina Cruz, Estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26380-4, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=01&day=05, fecha de publicación en el DOF el 5 de enero de 2021, consultado el 14 de enero de 2021.

Acuerdo mediante el cual, sin desincorporar del régimen de dominio público de la Federación, se autoriza la Aportación al patrimonio del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, del inmueble denominado Sección Federal del (Polígono 14) Fidelo de la Zona Económica de Salina Cruz, con superficie de 820,864.43 metros cuadrados, ubicado en Camino a San Isidro Pishishi número

10, Agencia San Antonio Monterrey, Salina Cruz, Estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26385-0, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=01&d=05, fecha de publicación en el DOF el 5 de enero de 2021, consultado el 14 de enero de 2021.

Acuerdo mediante el cual se da a conocer que queda sin efectos el similar por el que sin desincorporar del régimen del dominio público de la federación, se autorizó la aportación al patrimonio del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, del inmueble denominado Zona Económica Especial (ZEE) en Salina Cruz, Oaxaca, con superficie de 5 333,325.326 metros cuadrados, ubicado en el Parque Industrial complementario del Parque Industrial de Salina Cruz, Estado de Oaxaca, con Registro Federal Inmobiliario número 20-26380-4, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index-x.php?year=2022&month=10&day=14&edicion=MAT#gsc.tab=0>, fecha de publicación en el DOF el 14 de octubre de 2022, consultado el 17 de octubre de 2022.

Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y áreas correspondientes del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2022&month=01&day=18, fecha de publicación en el DOF el 18 de enero de 2022, consultado el 18 de enero de 2022.

Acuerdo por el que se agrupa al sector coordinado por la Secretaría de Marina, la entidad paraestatal denominada Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., disponible en: <https://dof.gob.mx/index.php?year=2022&month=10&day=14&edicion=MAT#gsc.tab=0>, fecha de publicación en el DOF el 14 de octubre de 2022, consultado el 19 de octubre de 2022.

Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Institucional 2021-2024 del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., disponible en: http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=08&day=19, fecha de publicación en el DOF el 19 de agosto de 2021, consultado 20 de agosto de 2021.

Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=03&day=01#gsc.tab=0, fecha de publicación en el DOF 1 de marzo de 2022, consultado el 17 de octubre de 2022.

Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y Obras del Gobierno de México considerados de interés público y

seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?Year=2021&month=11&day=22, fecha de publicación en el DOF el 22 de noviembre de 2021, consultado 23 de noviembre de 2021.

Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=05&day=09#gsc.tab=0, fecha de publicación en el DOF el 9 de mayo de 2022, consultado el 15 de septiembre de 2022.

Acuerdo que modifica el diverso por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2022&month=03&day=17&edicion=MAT#gsc.tab=0>, fecha de publicación en el DOF 17 de marzo de 2022, consultado el 17 de octubre de 2022.

Acuerdo que modifica el diverso por que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=03&day=05, fecha de publicación en el DOF el 5 de marzo de 2021, consultado el 30 de marzo de 2021.

Acuerdo Secretarial Núm. 380/2021, en el cual se da aviso general para dar a conocer la nueva denominación de las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, sectorizadas a la Secretaria de Marina, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=11&day=16#gsc.Tab=0, fecha de publicación en el DOF el 16 de noviembre de 2021, consultado el 23 de agosto de 2022.

Cuarta Resolución de Modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=12&day=05#gsc.tab=0, fecha de publicación el el DOF el 05 de diciembre de 2022, consultado el 20 de enero de 2023.

Décima Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index113.php?year=2022&month=12&day=12#gsc.tab=0>, fecha de publicación el el DOF el 12 de diciembre de 2022, consultado el 20 de enero de 2023.

Reglas Generales de Comercio Exterior 2022, disponible en: [https://www.sat.gob.mx/normatividad/14537/reglas-generales-de-comercio-exterior-\(rgce\)](https://www.sat.gob.mx/normatividad/14537/reglas-generales-de-comercio-exterior-(rgce)), fecha de publicación en el DOF el 24 de diciembre de 2021, consultado el 23 de agosto de 2022.

Resolución Miscelánea Fiscal para 2021, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 2022, consultado el 18 de octubre de 2022, disponible en: https://www.dof.gob.Mx/index_13.php?year=2020&month=12&day=29#gsc.Tab=0.

Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2022 y su Anexo 22, publicada en el DOF el 31 de agosto de 2022, consultadas el consultado el 18 de octubre de 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=08&day=31#gsc.tab=0.

Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022 y sus anexos 1-A, 23, 30, 31 y 32 publicada en el DOF el 9 de marzo de 2022, consultado el consultado el 18 de octubre de 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=03&day=09#gsc.tab=0.

Séptima Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 200 y su Anexo 1-A, publicada en el DOF el 20 de septiembre de 2022, consultada el 18 de octubre de 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/inde_113.php?year=2022&month=09&day=20#gsc.tab=0.

Sexta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018 y sus Anexos 1-A y 23, disponible en: www.dof.gob.mx, consultado el 25 de enero de 2020 fecha de publicación en el DOF el 22 de agosto de 2022, consultado el 24 de agosto de 2022.

Otras fuentes

Manual General de Organización del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=03&day=08, fecha de publicación en el DOF el 8 de marzo de 2021, consultado el 30 de junio de 2021.

Aviso General por el que se da a conocer el domicilio del Órgano Interno de Control en el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2021&month=11&day=29&edicion=MAT> fecha de publicación en el DOF el 29 de noviembre de 2021, consultado 30 de noviembre de 2021.

Estatuto Orgánico del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, disponible en: <https://www.dofgob.mx/index.php?year=2020&month=03&day=02&edicion=MAT>, fecha de publicación en el DOF el 2 de marzo de 2020, consultado el 10 de febrero de 2021.

Exposición de motivos del Decreto que emite la Ley de Puertos, Congreso de la Unión, 1993, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?Codnota=4761190&fecha=19/07/1993&cod_diario=205072, consultado el 30 de julio de 2020.

Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, Congreso de la Unión, 2002, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=ZxrC+9Je4/alsRvJ8irrtQRBSBMMYqqkYxykPQ881vZuICltP6qRSRJRh5PrhQAm> fecha de publicación en Gaceta Parlamentaria 4 de diciembre de 2002, consultado el 07 de julio de 2020.

Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley de Impuestos a los Depósitos en efectivo, Congreso de la Unión, 2013, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/103_DOF_09dic13.pdf, fecha de publicación en Gaceta Parlamentaria 8 de septiembre de 2013, consultado el 19 de junio de 2019.

Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, Gaceta Parlamentaria 2015, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2015/mar/20150318-III/Iniciativa-2.html>, fecha de publicación en Gaceta Parlamentaria 18 de marzo de 2015, consultado el 21 de enero de 2021.

ANEXOS

ANEXO I

ANEXO I

Acuerdo que modifica el diverso por que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior

DOF 09 de mayo de 2022

Procedimiento para solicitar el Registro como Empresa de la Región

Documentos que deben ser digitalizados y anexados a la solicitud:

Anexar a su solicitud los siguientes documentos digitalizados:

- I. Escrito libre en términos de la regla 1.3.5 dirigido a la SE, mediante el cual manifieste expresamente bajo protesta de decir verdad lo siguiente:
 - a) Que conoce el contenido del Decreto de la zona libre de Chetumal, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2020;
 - b) Que no tributa bajo los regímenes previstos en el Título II, Capítulos VI, VII y VIII; Título IV, Capítulo II, Sección II; Título V y Título VII, Capítulos III, IV, V, VI, VII, IX y X de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como las que lleven a cabo operaciones de maquila a que se refieren los artículos 181, 182, 183 y 183-Bis de dicha Ley;
 - c) Los nombres y RFC de los socios y accionistas al momento de presentar su solicitud, en el caso de personas morales;
 - d) El domicilio en el que llevará a cabo la actividad económica y el estatus de la posesión del inmueble;
 - e) Inventario de la maquinaria o equipo, según aplique, mediante el cual realiza la actividad económica por la que solicita el Registro;
 - f) La descripción de las mercancías a importar al amparo de su Registro, incluyendo su fracción arancelaria y su NICO, así como la descripción del espacio físico donde se almacenarán y/o comercializarán las mismas;
 - g) Las actividades relacionadas entre las mercancías a importar al amparo de su Registro y su actividad económica, desde el arribo de las mercancías, hasta su almacenamiento, salida y destino;
 - h) El número de empleados contratados y el número de empleados que laboran en el domicilio manifestado en su solicitud de Registro como Empresa de la Región, así como la descripción de las actividades que estos últimos realicen; e indicar si cuenta o no con personal prestando servicios especializados o ejecutando obras especializadas en términos de los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Federal del Trabajo;
 - i) Que no efectuará al amparo del Registro operaciones que en términos de la legislación aduanera se efectúen por o a través de empresas de mensajería y paquetería;

ANEXO II

ANEXO II
ANEXO 22 DE LAS REGLAS GENERALES DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2023
APÉNDICE 2
CLAVES DE PEDIMENTO

CLAVE	SUPUESTOS DE APLICACIÓN
<p>C1 - IMPORTACIÓN DEFINITIVA A LA FRANJA FRONTERIZA NORTE Y REGIÓN FRONTERIZA AL AMPARO DEL "DECRETO DE LA FRANJA O REGIÓN FRONTERIZA".</p> <p>IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE MERCANCÍAS AL AMPARO DEL "DECRETO DE LA ZONA LIBRE DE CHETUMAL" (DOF 31/12/2020 Y SUS POSTERIORES MODIFICACIONES).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas que se dedican al desmantelamiento de vehículos automotores usados. • Mercancías destinadas a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza por empresas autorizadas al amparo del "Decreto de la Franja o Región Fronteriza". • Mercancías destinadas a la Región Fronteriza de Chetumal por empresas de la Región registradas por la Secretaría de Economía, en términos del "Decreto de la zona libre de Chetumal".
<p>P1- REEXPEDICIÓN DE MERCANCÍAS DE FRANJA FRONTERIZA O REGIÓN FRONTERIZA AL INTERIOR DEL PAÍS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mercancía que fue importada definitivamente a Región Fronteriza o Franja Fronteriza Norte. • Menajes de casa de los residentes de la Franja Fronteriza Norte o Región Fronteriza. • Mercancía que fue importada definitivamente al amparo del "Decreto de la zona libre de Chetumal", publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2020 y sus posteriores modificaciones.

APÉNDICE 8
IDENTIFICADORES

Clave	Nivel	Supuestos de Aplicación	Complemento 1	Complemento 2	Complemento 3
IF- PREFE RENCIA ARANCELARIA PARA EMPRESAS UBICADAS EN LA REGIÓN FRONTERIZ A DE CHETUMAL.	P	Declarar las tasas preferenciales correspondientes conforme al "Decreto de la zona libre de Chetumal", publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2020 y sus posteriores modificaciones.	No asentar datos. (Vacío).	No asentar datos. (Vacío).	No asentar datos. (Vacío).
II- INVENTARIO INICIAL DE EMPRESAS DENOMINADAS DUTY FREE.	P	Declarar descargo del inventario inicial.	No asentar datos. (Vacío).	No asentar datos. (Vacío).	No asentar datos. (Vacío).

APÉNDICE 15
DESTINOS DE MERCANCÍA

CLAVE	DESCRIPCIÓN
...	...
11	REGIÓN FRONTERIZA DE CHETUMAL, EN LA LOCALIDAD DE CHETUMAL, EN EL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO, QUINTANA ROO.

ANEXO III

SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO

Empresas Asignatarias y Concesionarias



N



Red ferroviaria

Empresa

-  Ferrocarril Istmo de Tehuantepec (FIT/SCT)
-  Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT/SCT) - CFDM-Chiapas-Mayab
-  Ferrosur (Grupo México)



COMUNICACIONES
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES



ARTF
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES