



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP / 010 / 2016

Mayo 11, 2016

Zonas Económicas Especiales Aspectos Relevantes de la Iniciativa de Ley Aprobada

Índice

Presentación	1
1 Antecedentes	2
2 Experiencia Internacional	3
3 Proceso Legislativo de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	6
4 Contenido de la Ley	10
4.1 Objetivo	10
4.2 Determinación de las Zonas Económicas Especiales	11
4.3 Creación de las Zonas Económicas Especiales	13
4.3.1 Convenio de Coordinación	13
4.3.2 Programa de Desarrollo	14
4.4 Beneficios Fiscales y Económicos	16
4.5 Ventanilla Única	17
4.6 Consejo Técnico de la Zona	18
4.6.1 Integración	18
4.6.2 Funciones	19
4.7 Establecimiento y Operación de las Zonas Económicas Especiales	20
4.7.1 Bienes y Derechos	22
4.7.2 Derechos y Obligaciones del Administrador Integral	23
4.7.3 Derechos y Obligaciones de los Inversionistas	25
4.8 Autoridades	26
4.8.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público	26
4.8.2 Comisión Intersecretarial	27
4.9 Transparencia y Rendición de Cuentas	29
4.10 Sanciones e Infracciones	30
5 Reforma al Artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales	31
6 Consideraciones finales	31
Fuentes de Información	33

Presentación

El 27 de abril de 2016, la Cámara de Diputados avaló en lo general el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el quinto párrafo del artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales, que tiene como objeto la creación de nuevos polos de desarrollo en las zonas marginales de México con el fin de abatir la desigualdad y cerrar las crecientes brechas de desarrollo regional presentadas en nuestro país, a través de la inversión, la generación de empleos y la creación de cadenas de producción; entre otras.

En ese orden de ideas, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en su carácter de órgano técnico de apoyo a la H. Cámara de Diputados elaboró el siguiente documento relativo al análisis de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, con el objeto de conocer los criterios utilizados para la determinación, creación, operación e implementación de estas Zonas en México. Su implementación generará un entorno de negocios importante para atraer las inversiones y crear empleos de calidad beneficiando a las Zonas más desfavorecidas de nuestro país. En este sentido, el presente documento está compuesto por seis apartados; en el primero se dan a conocer algunos antecedentes que podrán en contexto lo que son las Zonas Económicas Especiales.

En el segundo apartado se expone la experiencia de estas Zonas a nivel internacional, sus beneficios y fracasos, y las principales características de su implementación, con el objetivo de tener un marco de referencia más amplio que nos ayude a entender mejor la implementación y desarrollo de las mismas.

En el tercer apartado se realiza una descripción del proceso legislativo que se siguió desde la presentación por parte del Ejecutivo Federal el 29 de septiembre de 2015, hasta el envío de la Iniciativa de Ley aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal para su promulgación, con lo que se estaría concluyendo el proceso legislativo de la nueva Ley Federal de Zonas Económicas Especiales. En este mismo apartado, se señalan las principales modificaciones efectuadas por el Congreso de la Unión a la iniciativa originalmente recibida.

En el cuarto apartado se hace el análisis de las disposiciones más relevantes contenidas en la Ley, destacando el objetivo de ésta, las reglas de determinación y creación de las Zonas Económicas Especiales, los beneficios fiscales y las disposiciones en materia de estructura, establecimiento y operación de las Zonas; un quinto apartado con los cambios realizados a la Ley General de Bienes Nacionales; y, finalmente un apartado con las consideraciones finales.

1 Antecedentes

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE)¹ son áreas geográficas delimitadas dentro de las fronteras nacionales de un país, donde las reglas de los negocios son diferentes, generalmente más liberales que aquellas que prevalecen en el territorio nacional. Las Zonas Económicas se diseñaron como una herramienta de comercio, inversión y de política industrial espacial, que tiene como objetivo superar las barreras que impiden la inversión en una economía más amplia, incluyendo las políticas restrictivas, la falta de gobernabilidad, la infraestructura inadecuada y los problemas de acceso a la propiedad.² En otras palabras, son áreas geográficas ubicadas en lugares con potencial económico y logístico que les permitiría convertirse en regiones altamente productivas. Éstas se caracterizan por ser promotoras del comercio exterior y rescatar áreas económicamente deprimidas, sin embargo no hay que verlas como entes aislados, sino como regiones que cuentan con un gran potencial económico natural.

Es importante resaltar que, en éstas Zonas se ofrece un marco legal especial con medidas que garantizan un ambiente favorable para el desarrollo de negocios y dan certidumbre a inversionistas nacionales e internacionales. Normalmente se ponen en marcha políticas públicas que permiten fortalecer el capital humano y promover la innovación.

El objetivo buscado por el Gobierno Federal con la creación de las Zonas Económicas, es democratizar la productividad a nivel regional, para que los habitantes del sur tengan las mismas posibilidades de desarrollo y bienestar que los del resto del país. Con esto se busca cerrar las brechas regionales mediante la creación de nuevos polos de desarrollo industrial que atraigan inversiones, generen empleos, desarrollen cadenas de valor, detonen una demanda de servicios locales, traigan beneficios a la población aledaña y sean punta de lanza para propiciar un cambio de fondo en la estructura productiva de las regiones, al elevar la presencia de actividades económicas de alta productividad.

¹ En este Documento también nos referiremos a éstas como Zonas o Zonas Económicas.

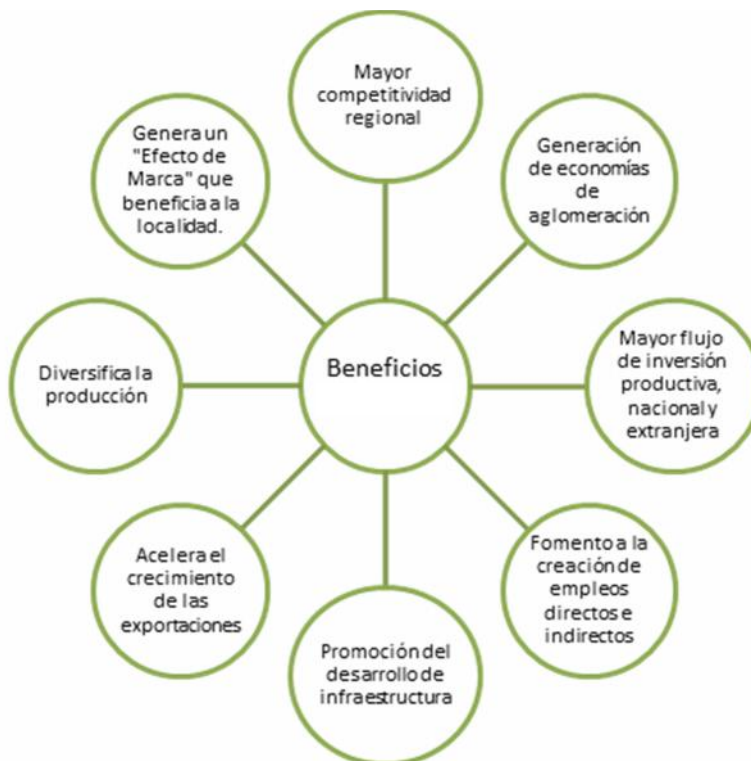
² Banco Mundial, Desarrollando el potencial exportador de América Central, Banco Mundial, octubre de 2012.

2 Experiencia Internacional

Las Zonas Económicas Especiales fueron creadas hace más de 50 años y se les ha denominado como zonas de libre comercio, zona franca industrial, maquiladora o zona franca, entre otras. La primera Zona Económica que se conoce nació en el aeropuerto de Dublín, Irlanda y data de 1959; sin embargo, es hasta mediados de los años 80 cuando se da el auge de las mismas. En 1986, la Organización Mundial del Trabajo (OIT por sus siglas en inglés) reportó el establecimiento de 176 zonas en 47 países. Para el 2006, este número aumentó a 3 mil 500 zonas en 130 países.

A pesar de su continua proliferación en el mundo, el historial de éxito es variable; por ejemplo, existen diversas Zonas que funcionan como catalizador en los procesos de crecimiento económico. Esto ocurrió particularmente en América Latina, en específico en Centroamérica, así como en las economías de Asia, en las cuales encontramos los mayores casos de éxito. Por el contrario, existen Zonas que han tenido fallas costosas y que han sido objeto de críticas por fracasar en el fomento de las economías locales, por razones sociales y laborales.

En ese orden de ideas, la experiencia internacional indica que, cuando una Zona Económica es implementada de manera adecuada se generan diversos beneficios, entre los que destacan:



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco Mundial

De acuerdo con el Banco Mundial, las ZEE en Centroamérica han sufrido diferentes modificaciones desde su creación. Todos los países ejecutaron programas durante o antes de la década de los 70, con el objetivo de generar empleo, atraer Inversión Extranjera Directa, diversificar la canasta de exportación y adquirir nuevas tecnologías. En la mayoría de los casos, estos programas fueron dirigidos inicialmente por el gobierno y diseñados como zonas de libre comercio tradicional; con el modelo de zona franca de exportaciones se le dio un papel importante al sector privado, principalmente a través de pequeños y medianos parques industriales y empresas individuales de zona franca. En su mayoría, las inversiones están orientadas a la exportación y captan recursos provenientes de inversionistas extranjeros, en especial dirigidos a las manufacturas.

La región de Centroamérica con mayor número de zonas francas en operación es República Dominicana, con 51, seguida por Nicaragua que cuenta con 35. Guatemala y Honduras tienen 24 zonas en operación cada una y Panamá cuenta con 14. El propio Banco Mundial menciona que el modelo utilizado en República Dominicana está basado en la diversificación industrial y el incremento del valor agregado de los bienes y servicios producidos en ellas. En este país, las zonas dependían casi exclusivamente de la manufactura textil y del vestido; sin embargo, después del 2005 se han diversificado. Hoy en día, se caracterizan por exportar productos de alta tecnología, que incluye electrónica, dispositivos médicos y productos farmacéuticos.

Por su parte, Honduras, Guatemala y Nicaragua se caracterizan por una continua y alta dependencia de la manufactura textil y del vestido. Aunque se observan algunas muestras de diversificación, la manufactura de ropa domina y la inversión está fuertemente ligada a dicho sector.

Por último, se tiene el caso de Panamá, donde destaca la zona libre de Colón que se ha especializado en servicios de logística, distribución de mercancías y servicios en general para aprovechar al máximo el Canal de Panamá, que sin duda predispone la preferencia a este país por sus servicios logísticos. Por ello, es evidente que las zonas de Panamá se parecen muy poco a las del resto de los países de la región.

En las últimas 3 décadas, los programas de Zonas Económicas en la región han jugado una función importante para facilitar la diversificación y la transformación de la economía regional, desde el programa que dependía de las exportaciones de productos básicos agrícolas hasta aquel en que las manufacturas desempeñan un papel importante. En consecuencia, se creó un número significativo de empleos.

Por otro lado, los principales casos de éxito se han alcanzado en las economías asiáticas. De acuerdo con el Banco Mundial,³ la Zona de Shenzhen en China acumula alrededor del 15 por ciento de las exportaciones de ese país, en tanto que en Corea del Sur cuentan con 8 zonas francas en etapas de construcción, incluyendo la ciudad internacional de Incheon.

³Ibidem.

China es un país en vías de desarrollo que ha creado con éxito estas Zonas desde hace más de 20 años. A finales de la década de los 70, sus Zonas Económicas impulsaron el proceso de apertura a Occidente como parte de la política de transición desde el sistema comunista hacia un sistema de producción de economía de mercado. En éstas se ofrecía un paquete de incentivos de inversión a las empresas nacionales y extranjeras con el objeto de establecer plantas manufactureras modernas, esperando que el capital extranjero y la tecnología pudieran ser atraídos para acelerar el crecimiento y la promoción de exportaciones. Además, se contaba con mano de obra barata y facilidad para el comercio exterior.

Entre las características que deben tener las ZEE se encuentra una ubicación geográfica estratégica. Por ello, en China se ubicaron en las regiones costeras con acceso a los puertos y a las redes más importantes de transporte; además que era frecuente ubicarlas cerca de zonas de gran relevancia económica. Por ejemplo, Shenzhen es frontera con Hong Kong, Zuhai lo es con Macao, Xiamen está cerca de Taiwán y la República de Corea.

El establecimiento de las ZEE en México parte de un planteamiento que busca impulsar el desarrollo de infraestructura moderna y la logística de la región. Estas Zonas contarán con financiamiento preferencial de la banca de desarrollo, facilidades para el comercio exterior y un trato fiscal especial; en suma, se ofrece un marco regulatorio que ayude a atraer empresas y crear empleos de calidad, generando condiciones para desarrollar el capital humano de nuestro país, particularmente de las regiones más atrasadas.

En México podemos encontrar casos concretos de éxito donde el resultado de un esfuerzo entre autoridades y sociedad ha permitido crear sectores sumamente productivos, reconocidos por su elevada competitividad y altos estándares de calidad. Las industrias automotriz, aeroespacial y en general la maquila de exportación instaladas en el norte del país son ejemplos de industrias que generan empleos bien remunerados y potencian el desarrollo regional, y que se originaron como parte de una política pública específica para su impulso.

En ese sentido, el objetivo del programa que anunció el Presidente será sacar del estancamiento económico y social que padece gran parte de la población de Chiapas, Guerrero, y Oaxaca, que en suma contribuyen con 7% del PIB nacional, pero que representan 15% de la población nacional.

Este plan busca impulsar los potenciales que tienen las regiones más atrasadas del país y con ello abatir el importante nivel de atraso que padecen.

3 Proceso Legislativo de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales

El 29 de septiembre de 2015, el Gobierno Federal envió al Congreso la iniciativa que crea la Ley Federal de las Zonas Económicas Especiales. Esta proponía la creación de tres Zonas Económicas Especiales en México con el objetivo de impulsar el desarrollo de las regiones más rezagadas del país y contribuir a combatir la desigualdad y la inseguridad. Las tres Zonas propuestas originalmente eran: Tapachula, Chiapas; el Corredor Interoceánico, que abarca de Coatzacoalcos, Veracruz, a Salina Cruz, en Oaxaca; y Lázaro Cárdenas, que incluiría los estados de Michoacán y Guerrero. Éstas se integraban de la siguiente manera:



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La propuesta señalaba el establecimiento de dichas Zonas en la Región Sur del país, con la finalidad de potenciar el uso de los puertos y la logística de la región; además de incrementar los niveles de competitividad, aumentar la generación de empleos y promover estímulos fiscales focalizados, así como la posibilidad de establecer otros incentivos económicos a las empresas que se establezcan en esta región. Con la

implementación de estas medidas se busca atraer empresas “Ancla” o tractoras de sectores de elevada productividad, que mediante políticas complementarias fortalezcan el encadenamiento productivo⁴ y potencialicen la derrama económica y tecnológica de la región.

En este sentido, se propone impulsar las ZEE como parte de una política dirigida a focalizar, en espacios geográficamente estratégicos y bien definidos, los esfuerzos de diversos agentes económicos del sector público y privado, para impulsar el desarrollo de actividades económicas más productivas en las regiones del país con menores niveles de ingresos.

La iniciativa en comento fue discutida y aprobada por la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2015 y remitida a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación. El senado de la República aprobó el 14 de abril de 2016 el dictamen de la minuta recibida con algunas modificaciones, por lo que fue devuelta a la Cámara de Origen para su discusión el día 19 del mismo mes. La Cámara Baja la aprobó en sus términos el 27 de abril y la envió al Ejecutivo Federal para su posterior promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las principales modificaciones realizadas por el Congreso de la Unión son las siguientes:

- I. Se incorporó, como uno de los objetivos de la Ley, impulsar el crecimiento económico sostenible que disminuya la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas en las regiones con mayores rezagos. Se estableció que los beneficios e incentivos de la Ley, deberán de facilitar la creación de empleos permanentes, el ascenso industrial, el crecimiento de la productividad del trabajo e inversiones productivas.
- II. Se amplió el concepto de “Área de Influencia” para dar paso a que se fomente la realización de servicio de valor agregado y se modificó el concepto de “Zona Económica Especial” para extender la gama de actividades económicas productivas que podrán realizarse en las mismas, con énfasis en la innovación y desarrollo científico y tecnológico.
- III. Se modificaron los criterios de selección de las regiones en donde se establecerán las ZEE con la finalidad de no excluir a los estados que, teniendo poca población, también tienen alta incidencia de

⁴ Los encadenamientos productivos consisten en un conjunto de empresas que deciden interactuar de forma especial entre sí para aumentar sus niveles de competitividad.

pobreza extrema, por lo que se dispone este último indicador en lugar de los indicadores relativos a pobreza multidimensional.

- IV. Para dar certeza jurídica al establecimiento de estas Zonas, se especificó la intervención de los Poderes Legislativo, Locales y los Ayuntamientos para autorizar la suscripción de los Convenios de Coordinación, los cuales deberán publicarse en el medio de difusión oficial de cada entidad federativa.
- V. Se ampliaron los contenidos que deben tener los Convenios de Colaboración, incorporándose: i) la obligación de proporcionar toda la información necesaria para llevar a cabo la evolución del desempeño de las Zonas, así como los resultados económicos y sociales obtenidos en el Área de Influencia, a cargo de los distintos órdenes de gobierno; y, ii) se precisó que los tres órdenes de gobierno, deberán procurar que los programas sociales que fomenten actividades productivas sean consistentes con las actividades económicas de la Zona y su Área de Influencia.
- VI. Se incluyó al Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), para fortalecer la evaluación de resultados de las ZEE y favorecer la rendición de cuentas; en este sentido, dicho órgano podrá formular las recomendaciones que estime pertinentes.
- VII. En el Programa de Desarrollo se incorporó como elemento, el fortalecimiento del capital humano, para lo cual se estableció el fomento a las instituciones de educación media superior, superior y tecnológica, así como a los centros de investigación y capacitación para el trabajo.
- VIII. Se estableció la obligación de revisar el Programa de Desarrollo que se elaborará para las ZEE en un plazo de 5 años y, en su caso, realizar los ajustes que se requieran para incrementar la productividad y el desarrollo integral de las personas asentadas en su Área de Influencia.
- IX. Los proyectos federales del Programa de Desarrollo se incluirán de manera preferente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y los proyectos de inversión en infraestructura que formen parte de este programa, serán aprobados por la Cámara de Diputados con carácter plurianual, deberán preverse en el apartado específico correspondiente de dicho Presupuesto, en tanto que las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales a la aprobación de dichas erogaciones plurianuales deberán incluirse en los respectivos presupuestos de egresos de la Federación.

Asimismo, se dispone que en el Dictamen que debe emitirse previamente al Decreto de declaratoria de ZEE, deberá especificar la estimación de recursos públicos y plazos requeridos para llevar a cabo la infraestructura y acciones de política pública que se requieran para el desarrollo de la Zona y su Área de Influencia.

- X. Se robustece la regulación de la Ventanilla Única, al ser el punto de contacto entre Administradores Integrales e Inversionistas con las autoridades competentes de las Zonas, también se dispone que podrá recibir solicitudes de trámites de manera presencial o electrónica. Asimismo, se prevé la alternativa de presentar solicitudes de trámites ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que éstas resuelva los que le competen o, en su caso, los turne a la autoridad competente para su atención.
- XI. Se incorporaron a la Minuta, las directrices generales de beneficios fiscales en materia de contribuciones (ISR, IVA y comercio exterior) y el régimen aduanero de la ZEE, con la finalidad de dotar de certeza jurídica a los Administradores Integrales e Inversionistas que participen en la Zona.
- XII. Se incorporarán al Consejo Técnico de la Zona de la Zona, los representantes de los trabajadores que prestan sus servicios en las ZEE. También se establece que los representantes de instituciones educativas y de capacitación, así como de los empresarios deberán contar con experiencia y conocimientos en las materias relacionadas con la Ley.
- XIII. Se incluyó al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en la Comisión Intersecretarial de las ZEE para que aporte elementos y experiencia en materia de desarrollo e innovación científica y tecnológica.
- XIV. Estará obligada la SHCP a responder las recomendaciones del Consejo Técnico de la Zona de la Zona.
- XV. Con la finalidad de robustecer la vigilancia en el ejercicio de los recursos públicos que se eroguen derivado de la ejecución de la Ley, se le confiere a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de fiscalizar los recursos públicos que se ejerzan en las ZEE y en el Área de Influencia.
- XVI. Se ajusta la referencia de cálculo basada en Unidades de Medida y Actualización, para que resulte congruente con lo previsto en el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, y se incorpora un artículo cuarto transitorio para establecer las

referencias aplicable hasta que entre en vigor la legislación secundaria de dicha reforma constitucional.

4 Contenido de la Ley

De acuerdo con la Ley aprobada, las ZEE son un área geográfica determinada en forma unitaria o por secciones, sujeta a un régimen especial, en la cual se podrán realizar actividades de manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico; así como la prestación de servicios de soporte a esas tareas, entre otras actividades.

En principio se propuso, que dichas zonas estuvieran ubicadas en los estados con pobreza multidimensional. Posteriormente, con las modificaciones planteadas por el Senado de la República se acordó, que a la fecha del Dictamen, dichas zonas deberán ser de entre las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema, de acuerdo con la información oficial del Consejo Nacional de Evaluación y Política de Desarrollo Social, lo que amplió considerablemente la ubicación de las mismas.

Es importante destacar, que los tres niveles de gobierno, tendrán participación en el desarrollo y ejecución de las ZEE, para ello celebraran Convenios de Coordinación, en los cuales establecerán la obligación de los tres órdenes para el establecimiento y desarrollo de las Zonas. Asimismo, el gobierno, junto con la opinión del sector privado y social, crearán el Programa de Desarrollo, que buscará instaurar las políticas y acciones, que permitan el establecimiento y la operación de dichas zonas, con ello se ve una participación conjunta entre Gobierno y los Sectores Económicos y Sociales, coadyuvando con el equilibrio y sostenimiento de los proyectos.

Para la ejecución de las Zonas habrá un Administrador Integral, que será una persona moral o entidad paraestatal, que con base en un Permiso o Asignación, funja como desarrollador-operador de la Zona y en tal carácter tiene a su cargo la construcción, el desarrollo, la administración y el mantenimiento de la misma.

4.1 Objetivo

Según lo establecido por el artículo 1º de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, su objetivo es el de regular la planeación, el establecimiento y la operación de las ZEE para impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en

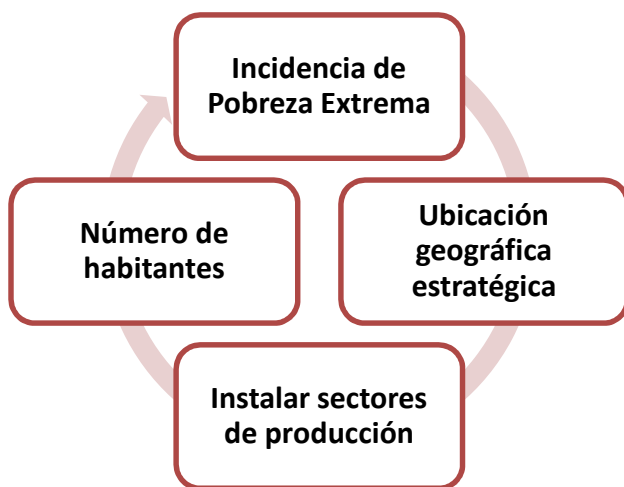
desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución de ingresos entre la población.

Las ZEE son consideradas áreas prioritarias del desarrollo nacional y el Estado promoverá las condiciones e incentivos para que, con la participación del sector privado y social, se contribuya con el desarrollo económico y social de las regiones en las que se ubiquen; a través de una política industrial sustentable con vértices sectoriales y regionales.

Las personas físicas o morales que operen como Administradores Integrales o Inversionistas podrán recibir beneficios fiscales, aduaneros y financieros, así como facilidades administrativas e infraestructura competitiva, entre otras condiciones especiales, en los términos de la presente Ley. Los beneficios e incentivos que se otorguen deberán fomentar la generación de empleos permanentes, el ascenso industrial, el crecimiento de la productividad del trabajo, e inversiones productivas que impulsen el desarrollo económico de la Zona y su Área de Influencia.

4.2 Determinación de las Zonas Económicas Especiales

De acuerdo con lo señalado por el Artículo 6 de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, para que se establezcan en una región deberán de reunir los siguientes requisitos, a la fecha de la emisión del Dictamen:



- I. **Incidencia de Pobreza Extrema.** Deberán ubicarse en las entidades federativas que se encuentren entre las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema, de acuerdo con la información proporcionada por el CONEVAL;

- II. **Ubicación geográfica estratégica.** Deberán establecerse en áreas geográficas que representen una ubicación estratégica para el desarrollo de la actividad productiva, debido a la integración de las vías de comunicación, que le permita tener una mayor conectividad hacia otros mercados tanto nacionales como internacionales;
- III. **Sectores de producción.** Deberán prever la instalación de sectores productivos de acuerdo con las ventajas comparativas y vocación productiva presente o potencial de la Zona; y
- IV. **Número de habitantes.** Deberán establecerse en uno o más municipios cuya población conjunta, sea entre 50 mil y 500 mil habitantes.

De acuerdo con el Artículo 7, las Zonas Económicas Especiales podrán establecerse en alguna de las siguientes formas:

- I. **Unitaria:** un solo conjunto industrial delimitado geográficamente, el cual es desarrollado por un único Administrador Integral.
- II. **Secciones:** varios conjuntos industriales ubicados en cualquier punto dentro de un polígono más amplio, y cada conjunto es desarrollado por un Administrador Integral.

La Declaratoria de Zona es emitida por el Titular del Ejecutivo Federal, conforme lo establecido en el Artículo 8, previo Dictamen⁵ positivo emitido por la SHCP, a través de Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, y deberá contener:

- I. La delimitación geográfica del territorio nacional con ventajas naturales y logísticas para convertirse en una región altamente productiva y su modalidad, señalando las entidades y municipios en las que se ubicará. En su caso, señalará los inmuebles del dominio público de la Federación que serán destinados para establecer la ZEE;
- II. La delimitación geográfica del Área de Influencia, entendiéndose por ella como las entidades o municipios que la conforman, susceptibles de percibir los beneficios económicos, sociales y

⁵En el Artículo 9 del Dictamen la SHCP, establecerá: i) el análisis del cumplimiento de los requisitos exigidos por Ley; ii) así como la especificación de la Zona y la modalidad en la que se creará; iii) Carta de intención suscrita por los titulares de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios en donde se pretenda establecer la ZEE, en la que: a) Otorguen su consentimiento para el establecimiento de la ZEE y acompañar la Autorización del Poder Legislativo Local, así como el Acuerdo del Ayuntamiento, cuando la legislación local así lo solicite, b) Se obligue a suscribir el Convenio de Coordinación, c) Señale las facilidades e incentivos que, en el ámbito de sus respectivas competencias, d) entre otras. iv) Estudio de pre factibilidad y v) La información sobre las necesidades de infraestructura y las acciones de política pública que se requieran para el desarrollo de la ZEE y el Área de Influencia.

- tecnológicos;
- III. Los motivos que justifican la declaratoria;
 - IV. Las facilidades administrativas e incentivos fiscales, aduaneros y económicos, que se les otorga;
 - V. El plazo dentro del cual deberá celebrarse el Convenio de Coordinación;
 - VI. La fecha a partir de la cual iniciará su operación.
 - VII. Los demás requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley en comento.

4.3 Creación de las Zonas Económicas Especiales

Serán creadas a partir de Decretos emitidos por el Ejecutivo Federal, y las empresas instaladas dentro del perímetro establecido gozarán de los beneficios adicionales determinados en dichos Decretos.

4.3.1 Convenio de Coordinación

El Artículo 10 menciona que una vez emitido el Decreto de Declaratoria, se celebrará el **Convenio de Coordinación**⁶, que es el instrumento suscrito entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios en donde se ubique la Zona y su Área de Influencia, en el que se establecerán las obligaciones de los tres órdenes de gobierno para el establecimiento y desarrollo de estas. Dicho Convenio será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el medio oficial de difusión de la entidad federativa, el cual se sujetará, entre otras, a las siguientes obligaciones:

- I. Mantener una coordinación permanente entre los tres órdenes de gobierno, con el objeto de: a) Establecer y llevar a cabo el establecimiento de la Ventanilla Única para facilitar los trámites que deben efectuar los Administradores Integrales, Inversionistas y las personas interesadas en instalar y operar empresas en el Área de Influencia; b) Implementar mejoras regulatorias compatibles con las mejores prácticas internacionales en relación con los trámites locales y municipales que para el efecto se necesiten; c) Realizar acciones de ordenamiento territorial en el Área de Influencia; d) Promover el desarrollo integral de las personas y comunidades ubicadas en el Área de Influencia según lo previsto en el Programa de Desarrollo; e) Planear y ejecutar las acciones de seguridad pública necesarias para el establecimiento y desarrollo de la Zona, así como

⁶ Las operaciones de la Zona no podrá iniciar hasta que los gobiernos de las entidades federativas y los municipios suscriban el Convenio de Coordinación.

- establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación para el efecto, observando lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; entre otras.
- II. Otorgar en el ámbito local, las facilidades y los incentivos, señalando el plazo mínimo durante el cual los beneficios de carácter fiscal estarán vigentes.
 - III. Sujetarse a lo previsto en el Programa de Desarrollo.
 - IV. Sujetarse en lo previsto a las reglas para la determinación y acreditación de contenido nacional conforme a la legislación aplicable, tratándose de procedimiento de contratación pública de carácter nacional.
 - V. Llevar a cabo las medidas administrativas necesarias para su establecimiento y desarrollo, incluyendo aquellas para la instalación y operación de los Inversionistas dentro de la misma.
 - VI. Establecer los montos que comprometen para financiar las inversiones públicas que se detallen en el Convenio de Coordinación, para su desarrollo y Área de Influencia, así como el plazo para realizarlas.

No podrá iniciar la operación de las ZEE hasta que los gobiernos de las entidades federativas y los municipios suscriban el Convenio de Coordinación, para lo cual deberán contar previamente con la Autorización del Poder Legislativo local y los Ayuntamientos; en caso de no requerir dichas autorizaciones conforme a la legislación local, deberán de notificar tal situación por escrito a la SHCP.

4.3.2 Programa de Desarrollo⁷

De igual forma, la SHCP elaborará un **Programa de Desarrollo**, que contendrá los elementos en materia de ordenamiento territorial y las características de las obras de infraestructura de transporte, de comunicaciones, de logística, energética, hidráulica y otras que se requieran para ejecutar en el exterior de la Zona para la operación de la misma y, en su caso, otras obras que sean complemente a la infraestructura exterior, así como a las políticas públicas y acciones complementarias.

El Programa de Desarrollo se revisará cada 5 años, y en su caso, se realizarán los ajustes correspondientes. El Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social, evaluará periódicamente, con base en indicadores, las acciones del Programa de Desarrollo que estén relacionadas con las materias de su

⁷ Artículo 12 del Dictamen de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales

competencia, y formulará las recomendaciones que considere pertinentes, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Dicha evaluación será tomada en consideración por el Consejo Técnico de la Zona de la Zona para las operaciones de éste.

El Programa de Desarrollo incluirá:

- I. Las acciones de ordenamiento territorial y las características de las obras de infraestructura de transporte, de comunicaciones, de logística, energética, hidráulica, ambiental y otras que se requieren ejecutar en el exterior de la Zona para la operación de la misma;
- II. Las políticas públicas y acciones complementarias que se ejecutarán para:
 - a) El fortalecimiento del capital humano, a través de la educación, capacitación y adiestramiento a nivel local, para la incorporación de trabajadores en los diversos sectores de la zona.

Para tal efecto, se fomentará el establecimiento de instituciones de educación media superior, superior y tecnológica, pública y privada, así como de centros de investigación y capacitación de trabajo de acuerdo con la vocación productiva de la Región.
 - b) El fortalecimiento de la seguridad pública en la Zona y su Área de Influencia.
 - c) La innovación y desarrollo científico y tecnológico; transferencia tecnológica y aprovechamientos de las tecnologías de la información y comunicación, así como acceso a internet.
 - d) El apoyo al financiamiento.
 - e) La provisión de servicios de soporte para Inversionistas.
 - f) La promoción del encadenamiento productivo de pequeñas y medianas empresas, entre otras, así como la incorporación de insumos nacionales a los procesos productivos.
 - g) Fomentar la creación y el fortalecimiento de incubadoras de empresas que se relacionen con las actividades establecidas en el área geográfica seleccionada, o complementarias a éstas o que promuevan la innovación en el uso de software y el desarrollo tecnológico.
 - h) El fomento al desarrollo económico, social y urbano del Área de Influencia, incluyendo programas de vivienda digna y cercana a los centros de trabajo; de salud; construcción de escuelas, espacios recreativos y culturales, así como mejoramiento del transporte público y otros servicios públicos.
 - i) En caso de que una administración portuaria integral a que se refiere la Ley de Puertos,

se ubique en el Área de Influencia o de manera contigua a ésta, los mecanismos de coordinación con aquella para la debida operación de la ZEE. En todo caso, se velará porque las políticas y los programas para el desarrollo del sistema portuario nacional guarde congruencia con el Programa de Desarrollo.

- j) La sustentabilidad, protección y preservación del medio ambiente. Y
- k) Las demás que coadyuven a su adecuada operación.

Los proyectos que correspondan a la Federación incluidos en el Programa de Desarrollo tendrán preferencia para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los proyectos de inversión en infraestructura que formen parte del Programa de Desarrollo que sean aprobados por la Cámara de Diputados con carácter plurianual, deberán preverse en el apartado específico correspondiente de dicho Presupuesto.

4.4 Beneficios Fiscales y Económicos

Las empresas que se sitúen en las ZEE tendrán una serie de beneficios fiscales y económicos, que serán establecidos en el Decreto de creación. Los beneficios que se otorguen deberán incentivar la generación de empleos permanentes, e inversiones productivas que impulsen el desarrollo económico y la creación de infraestructura, entre los que destacan:



- I. Estas zonas contarán con financiamiento preferencial de la banca de desarrollo;
- II. Tendrán facilidades para el comercio exterior, se creará un régimen aduanero especial que será regulado en la Ley Aduanera, el cual buscará impulsar el desarrollo, operación y funcionamiento de las ZEE. Para tal efecto se consideraran las mejores prácticas internacionales y la realidad nacional,

tales como procedimientos expeditos para destinar mercancías al régimen aduanero, que los impuestos al comercio exterior se paguen al extraer las mercancías de la Zona, y se puede optar por la menor incidencia arancelaria en función de la cuota aplicable a los insumos o a las mercancías después de haberse sometido a procesos de elaboración, transformación o reparación al interior de la Zona, según corresponda.

- III. Contarán con un trato fiscal especial, los beneficios serán temporales, y en su caso el monto de desgravación o descuentos de las contribuciones se otorgarán de manera decreciente en el tiempo. En materia del impuesto al valor agregado los beneficios fiscales tendrán como propósito, desgravar los bienes que se introduzcan en dichas zonas, así como los servicios que se aprovechen en las mismas, cuando estas actividades se lleven a cabo por empresas residentes en México, actividades que estarán afectas a la tasa del 0%. Cuando los bienes que se introduzcan a las ZEE provengan del extranjero no deberán estar afectas al impuesto mencionado. Tratándose de las actividades que se realicen al interior de éstas no se considerarán afectas al pago del impuesto al valor agregado y las empresas que las realicen no se consideraran contribuyentes de dicho impuesto, por lo que hace a dichas actividades. Cuando los bienes se extraigan de las ZEE para introducirse al resto del país, dicha operación estará afecta a la tasa general del impuesto.
- En materia de impuesto sobre la renta, los beneficios fiscales deberán promover la inversión productiva, la formación de capital humano y la capacitación de los trabajadores, de forma que impulse la generación de empleo de alto valor agregado y la elevación de las remuneraciones de los Trabajadores de la Zona.

Los beneficios que otorgue el ejecutivo deberán tener como mínimo una duración de 8 años, durante su vigencia no podrán modificarse dichos beneficios en perjuicio de los contribuyentes respectivos.

4.5 Ventanilla Única

Cada ZEE contará con una Ventanilla Única para simplificar y agilizar los trámites necesarios para construir, desarrollar, operar y administrar la Zona; realizar actividades económicas productivas de la misma, o instalar y operar empresas en el Área de Influencia.

La Ventanilla Única se establecerá mediante acuerdo conjunto emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, las dependencias y entidades paraestatales competentes, así como las entidades federativas y municipios que hayan suscrito el Convenio de Coordinación. Dicho acuerdo deberá publicarse en el Diario

Oficial de la Federación y el medio local de difusión oficial.

La Ventanilla Única no deberá requerir documentos emitidos previamente por las autoridades competentes que participan en dicha ventanilla, privilegiando el menor número de procedimientos y tiempo posible en la resolución de los trámites adscritos a la ventanilla.

Las funciones de la Ventanilla serán las siguientes:

- I. Servir como único punto de contacto para la recepción y atención de los trámites, entre los Administradores Integrales e Inversionistas, y las autoridades competentes;
- II. Orientar y apoyar a los Administradores Integrales e Inversionistas sobre los trámites y requisitos que deben cumplir;
- III. Recibir las solicitudes y promociones de los Administradores Integrales e Inversionistas relacionados con la ZEE;
- IV. Dar seguimiento al trámite correspondiente y, a solicitud de los Administradores Integrales e Inversionistas, informar sobre el estado que guarda el mismo en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- V. Promover que la autoridad competente participante en la Ventanilla Única resuelva de manera oportuna el trámite promovido por los Administradores Integrales e Inversionistas;
- VI. Ejercer, las funciones de previstas respecto a las personas interesadas en instalar u operar empresas en las Áreas de Influencia.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria velará por que las Ventanillas Únicas de las diferentes ZEE cuenten con los mismos estándares para su operación.

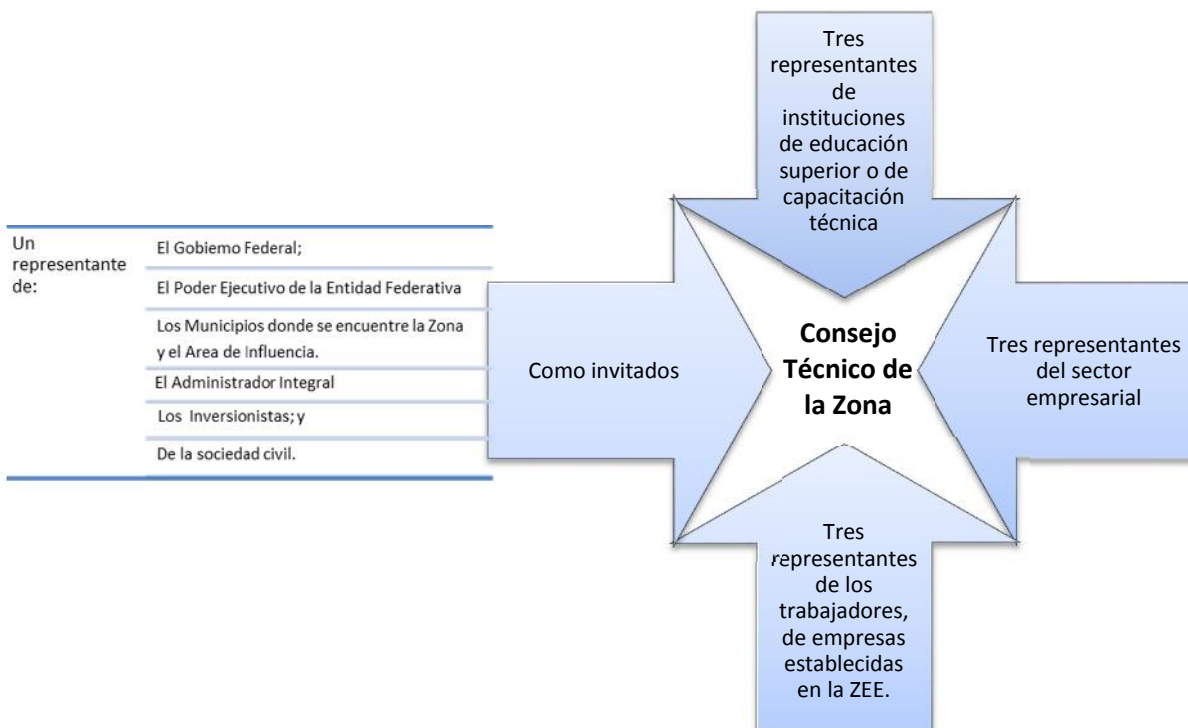
4.6 Consejo Técnico de la Zona

Cada Zona contará con un Consejo Técnico de la Zona multidisciplinario y con autonomía en sus funciones, que fungirá como una instancia intermedia entre la SHCP y el Administrador Integral para los efectos del seguimiento permanente a la operación de la misma, la evaluación de desempeño y coadyuvancia para asegurar el cumplimiento de los objetivos en la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

4.6.1 Integración

El Consejo Técnico de la Zona es el Órgano Colegiado integrado por representantes de los sectores privado y

social, cuyo objeto es dar seguimiento permanente a la operación de la Zona y sus efectos en el Área de Influencia. Su integración se detalla a continuación:



4.6.2 Funciones

El Consejo Técnico de la Zona desempeñará las funciones marcadas en la Ley y sus normas reglamentarias, teniendo como principales funciones:

- I. Emitir una opinión sobre el Plan Maestro de la Zona y sus modificaciones, formular las recomendaciones que estime pertinentes sobre dicho Plan;
- II. Dar seguimiento al funcionamiento de la ZEE y a las acciones asociadas al Programa de Desarrollo; así como formular las recomendaciones que estimen pertinentes;
- III. Evaluar su desempeño y los resultados económicos y sociales en el Área de Influencia;
- IV. Elaborar un informe anual sobre el resultado de la evolución a que se refiere el numeral anterior, que deberá de remitir a la SHCP, a más tardar durante el primer trimestre de cada año, el cual podrá incluir las recomendaciones que estime pertinentes. La SHCP, deberá remitir dicho informe a más tardar a los treinta días siguientes al Congreso de la Unión, junto con un análisis que realice sobre el mismo;

- V. Emitir recomendaciones al Administrador Integral, con base en los hallazgos del informe anual, con el objeto de impulsar el óptimo funcionamiento de la Zona;
- VI. Opinar sobre las acciones de la Ventanilla Única, y formular las recomendaciones que estime pertinentes;
- VII. Opinar sobre los programas de vinculación con empresas y trabajadores locales y responsabilidad social;
- VIII. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes sobre las irregularidades que, en su caso, detecte en relación con la operación de la Zona, para los efectos legales que procedan; y
- IX. Las demás que establezca el Reglamento de la Ley.

4.7 Establecimiento y Operación de las Zonas Económicas Especiales

Conforme al Artículo 19, para la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de una Zona se requerirá Permisos o Asignaciones que serán otorgados por la SHCP y se registrarán de conformidad con lo siguiente:

- I. **Permisos:** Podrán otorgarse a sociedades mercantiles constituidas conforme a la legislación mexicana hasta por 40 años, tomando en cuenta, cuando menos la infraestructura existente; los montos de inversión que se requieran por parte del Administrador Integral para el cumplimiento de los objetivos, la existencia de mano de obra calificada y la viabilidad financiera de largo plazo. Estos Permisos serán prorrogables por un periodo más, cuando el Administrador Integral haya cumplido con las obligaciones establecidas en el Permiso, incluyendo los estándares de los Servicios Asociados;

No se otorgarán los Permisos en comento cuando los interesados no acrediten su solvencia o capacidades, cuando no cuenten con la titularidad de los bienes inmuebles necesarios para establecer y operar la Zona, o no se cumplan los requisitos contenidos en los lineamientos.

- II. **Asignación:** Se otorgará a las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, cuando el Ejecutivo Federal considere que sea el más viable para desarrollarla, dicha Asignación se otorgará a través del Decreto de Declaración de la Zona.

En caso de una vez concluida la Asignación se pretenda construir, desarrollar, administrar o mantener la Zona a través de un Permiso, se deberá establecer como requisito para su otorgamiento, el pago de la contraprestación que corresponda al Gobierno Federal. El Administrador Integral con carácter de

asignatario, podrá construir infraestructura y prestar los Servicios Asociados de manera directa, por medio de contratos celebrados con terceros, o mediante esquemas de asociación publico privada.

Los Permisos y Asignaciones se darán por terminados por vencimiento del plazo establecido o la prórroga, por renuncia del permisionario o revocación del Permiso o Asignación, liquidación, extinción o quiebra del permisionario, sin embargo, la conclusión del Permiso no exime al Administrador Integral del cumplimiento de las obligaciones contraídas durante la vigencia del mismo. Los permisionarios deberán de cumplir con las reglas que para tal efecto emita la SHCP, mismas que deberán contener los requisitos, procedimientos y criterios conforme a los cuales se otorgarán los Permisos.

III. **Revocación:** Los Permisos y las Asignaciones podrán ser revocados al Administrador Integral por diversas causas, entre las que destacan:

- a. Incumplir con las disposiciones fiscales o aduaneras que el Ejecutivo Federal hubiese establecido;⁸
- b. No iniciar las actividades de construcción y desarrollo en un periodo mayor a 180 días naturales, contados a partir de la fecha de su otorgamiento, sin causa justificada;
- c. Interrumpir por más de 3 días consecutivos, total o parcialmente, su la operación de la ZEE sin causa justificada;
- d. Incumplir con los términos y condiciones de construcción, desarrollo administración y mantenimiento, según lo previsto por el Permiso o Asignación, así como el Plan Maestro de la Zona;
- e. Incumplir con las bases de regulación tarifaria establecida en el Permiso o Asignación;
- f. No mantener vigentes los seguros y coberturas, así como las políticas de seguros de daños a terceros a que se refiere la Ley y el Permiso o Asignación correspondiente;
- g. Ceder, hipotecar, gravar o transmitir los Permisos, derechos y obligaciones en ellos conferidos o los bienes afectados a los mismos, en contravención a lo señalado en la Ley; y
- h. Permitir la realización de actividades económicas productivas en la ZEE a personas que no cuenten con la Autorización correspondiente;
- i. Omitir la presentación del Plan Maestro de la Zona para su aprobación por parte de la SHCP.
- j. Realizar actos que impliquen la transferencia o cesión del control de la sociedad titular del

⁸De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 y 29 de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

Permiso, en contravención a lo dispuesto en la Ley.

- k. Incumplir la suspensión u omitir las acciones para subsanar las circunstancias que motivaron la medida, que hubiera ordenado la SHCP.
- l. Realizar actos y omisiones injustificadas que impidan o intenten impedir a los Inversionistas la realización de actividades económicas productivas en la Zona.

En los supuestos mencionados en los incisos a; b; e; f; g; h; i; y j; la SHCP podrá revocar de manera inmediata el Permiso o la Asignación; en los demás supuestos sólo podrá revocar el Permiso cuando previamente hubiese sancionado en términos de la Ley, por lo menos en una ocasión previa dentro de un periodo de tres años.

Es importante mencionar que la revocación no afectará los derechos adquiridos por Inversionistas u otros terceros de buena fe relacionados con la construcción, desarrollo, administración, mantenimiento u operación de la Zona. La SHCP para no detener la operación de éstas podrá llevar a cabo una intervención.

La Ley plantea un procedimiento para resolver la revocación, en el cual la SHCP, notificará al Administrador Integral el inicio del procedimiento señalando las causales para la revocación, éste último tendrá la oportunidad de desahogar su derecho de audiencia, aportando pruebas y formulando alegatos. El procedimiento se ajustará a lo señalado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

4.7.1 Bienes y Derechos

Para el establecimiento de la ZEE la Ley califica su construcción, mantenimiento, ampliación y desarrollo, como causa de utilidad pública, lo cual tiene efectos para la eventual aplicación de las medidas previstas en la Ley de Expropiación, cuando así se requiera para proveer bienes o servicios para tales actividades.

Al respecto, se establece una regla especial, según la cual en esta materia corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la gestión del procedimiento expropiatorio, incluida la emisión de la declaratoria de utilidad pública y la tramitación del expediente a que refiere la Ley de Expropiación. Para efecto de lo anterior, la Secretaría le aportará toda la información que resulte necesaria para respaldar, jurídica y técnicamente, el derecho expropiatorio que en su caso emita el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

En ese sentido, para la construcción, desarrollo y mantenimiento de la ZEE, el Administrador Integral podrá

obtener las concesiones y otros derechos sobre bienes del dominio público de la Federación, así como los servidores públicos que sean necesarios, en términos de las leyes federales específicas, todo ello con el fin de que el Administrador Integral cuente con los instrumentos necesarios y las responsabilidades correspondientes para operarla.

En los casos en que para el establecimiento de la ZEE sea necesaria la adquisición de bienes inmuebles o la titularidad de los derechos que recaigan sobre aquellos y esto corresponda a alguna dependencia o entidad, ya sea a través de la vía convencional o por la vía del derecho público, se solicitará el avalúo de dichos bienes a cualquiera de los siguientes sujetos, según corresponda: i) el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales; ii) las instituciones de crédito del país autorizadas para tal efecto, iii) corredores públicos, o iv) especialistas en materia de valuación.

Dichos avalúos se sujetarán a los lineamientos que al efecto emita el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

4.7.2 Derechos y Obligaciones del Administrador Integral

Con el propósito de dar certeza jurídica para el Administrador Integral, la iniciativa establece, en su Artículo 33, los derechos y obligaciones, sin perjuicio de las señaladas en los títulos habilitantes correspondiente, entre las que destacan:

- I. Elaborar el Plan Maestro de la Zona y someterlo a la aprobación de la SHCP, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrega del Permiso o Asignación correspondiente.
 - a. El Plan Maestro de la Zona deberá ser revisado por el Administrador Integral cuando menos con una periodicidad de 5 años y, en caso de ser necesario, podrá ser modificado, previo aprobación de la SHCP.
- II. Construir, desarrollar, administrar y mantener las obras de infraestructura, así como prestar los Servicios Asociados o, en su caso, tramitar éstos ante las instancias correspondientes, de conformidad con lo previsto por el Plan Maestro de la Zona;
- III. Prestar a terceros Servicios Asociados en el Área de Influencia si así lo considera conveniente, siempre y cuando no se afecte la operación de la Zona, y se obtenga previamente la Autorización de la SHCP, así como los demás permisos o autorizaciones correspondientes conforme a las disposiciones

- aplicables. Dichos servicios podrán ser exclusividad los relativos a sistemas de urbanización, electricidad, agua potable, drenaje, tratamiento de aguas residuales, saneamiento y telecomunicaciones;
- IV. Adquirir los bienes inmuebles necesarios para su operación, o bien, la titularidad de los derechos respecto a los mismos, así como obtener los Permisos y autorizaciones que en su caso, conforme a las leyes se requieran para construir las obras de infraestructura o prestar los Servicios Asociados;
 - V. Programar y ejecutar las acciones de promoción y desarrollo de la ZEE;
 - VI. Recibir los beneficios fiscales y sujetarse al régimen aduanero de la Zona Económica, así como los demás incentivos y facilidades administrativas que se otorguen en la misma;
 - VII. Determinar los espacios o lotes industriales que corresponden a cada Inversionista, de conformidad con el Plan Maestro de la Zona;
 - VIII. Acordar con los Inversionistas los términos y condiciones para el otorgamiento de uso o arrendamiento de los lotes industriales y la prestación de Servicios Asociados;
 - IX. Recibir las contraprestaciones por los conceptos previstos en la fracción anterior;
 - X. Contratar y mantener vigentes las pólizas de seguros y coberturas para hacer frente a posibles riesgos o daños;
 - XI. Formular para aprobación de la SHCP, las reglas de operación, las cuales deberán incluir, entre otros aspectos, los honorarios, regulación de las áreas de uso común; control y acceso de tránsito de personas y bienes; intercambio de información entre los Inversionistas y el Administrador Integral; programación de instalaciones de Inversionistas; manejo de cargas y medidas para la prevención de accidentes;
 - XII. Operar los servicios de vigilancia y control de acceso y tránsito de personas y bienes en la ZEE, de conformidad con lo previsto en las reglas de operación de la misma, sin perjuicio de las disposiciones jurídicas aplicables y las atribuciones de las autoridades competentes. Dichas funciones podrán presentarse con un cuerpo encargado de verificar que la seguridad y vigilancia de las mismas se lleve a cabo conforme a las disposiciones establecidas.

- a. En situaciones de emergencia o cuando se ponga en peligro la paz interior o la seguridad nacional, las autoridades federales competentes podrán prestar en forma directa de la vigilancia para preservar la seguridad.
- XIII. Contratar al personal necesario que requiera para sus funciones, incluyendo al personas directivo, conforme a la legislación laboral, privilegiando a los nacionales;
- XIV. Contratar con terceros los servicios necesarios para el desarrollo y operación de la ZEE, cuando resulte conveniente;
- XV. Obtener fondos, créditos, garantías y otros recursos financieros en el país o en el extranjero, para su desarrollo y operación;
- XVI. Informar, en los términos que establezca la SHCP, sobre el estado general de la Zona, su desempeño y cualquier incidente que pongan en riesgo la seguridad, eficiencia y continuidad de operaciones en la misma;
- XVII. Proporcionar la información y documentación que le sea requerida por la SHCP.

4.7.3 Derechos y Obligaciones de los Inversionistas

Los interesados en realizar actividades económicas en la Zona, deberán obtener Autorización de la SHCP, conforme los lineamientos que la misma emita. Ahora bien, por lo que se refiere a los Inversionistas la Ley establece distintas obligaciones, entre las que destacan:

- I. Construir edificaciones e instalar maquinaria y equipo para realizar actividades económicas productivas;
- II. Recibir los beneficios fiscales y sujetarse al régimen aduanero de la Zona, así como los demás incentivos y facilidades administrativas que otorguen los órdenes de gobierno involucrados;
- III. Obtener autorizaciones, licencias y Permisos, que en su caso, sean necesarios para la realización de las actividades económicas productivas;
- IV. Acordar con el Administrador Integral los términos y condiciones para el uso o arrendamiento de los espacios o lotes industriales y recibir los Servicios Asociados con las ZEE;
- V. Pagar las contraprestaciones por el uso y arrendamiento de bienes, así como por la prestación de Servicios Asociados;

- VI. Cumplir las disposiciones previstas en las reglas de operación de las ZEE.
- VII. Contratar al personal nacional o extranjero que se requiera, para el desarrollo de sus funciones.
- VIII. Obtener los fondos, créditos, garantías y recursos financieros para la realización de sus actividades;
- IX. Informar a la SHCP y al Administrador Integral sobre la fecha de inicio, suspensión o terminación de las actividades económicas productivas, así como de cualquier incidente que pongan en riesgo la seguridad, eficiencia y continuidad en sus operaciones;
- X. Proporcionar la información y documentación que sea solicitada por la SHCP para verificar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo;
- XI. Convenir con el Administrador Integral o con otros Inversionistas, preferentemente, que para la resolución de controversias, podrán someterse al arbitraje o a otros medios alternativos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- XII. Observar lo dispuesto en las demás disposiciones jurídicas aplicables.

4.8 Autoridades

Las Autoridades fungen un papel importante en la implementación ejecución, desarrollo y funcionamiento de las Zonas, es por ello que la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales otorga facultades específicas a la SHCP, al mismo tiempo prevé la creación de una Comisión Intersecretarial cuyo objeto es coordinar a las dependencias y entidades paraestatales competentes en la planeación, establecimiento y operación de las ZEE.

4.8.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De conformidad con el artículo 36, la SHCP tendrá un papel preponderante en la implementación de las ZEE.

A continuación se enlistan algunas de las funciones que tendrá esta autoridad administrativa:

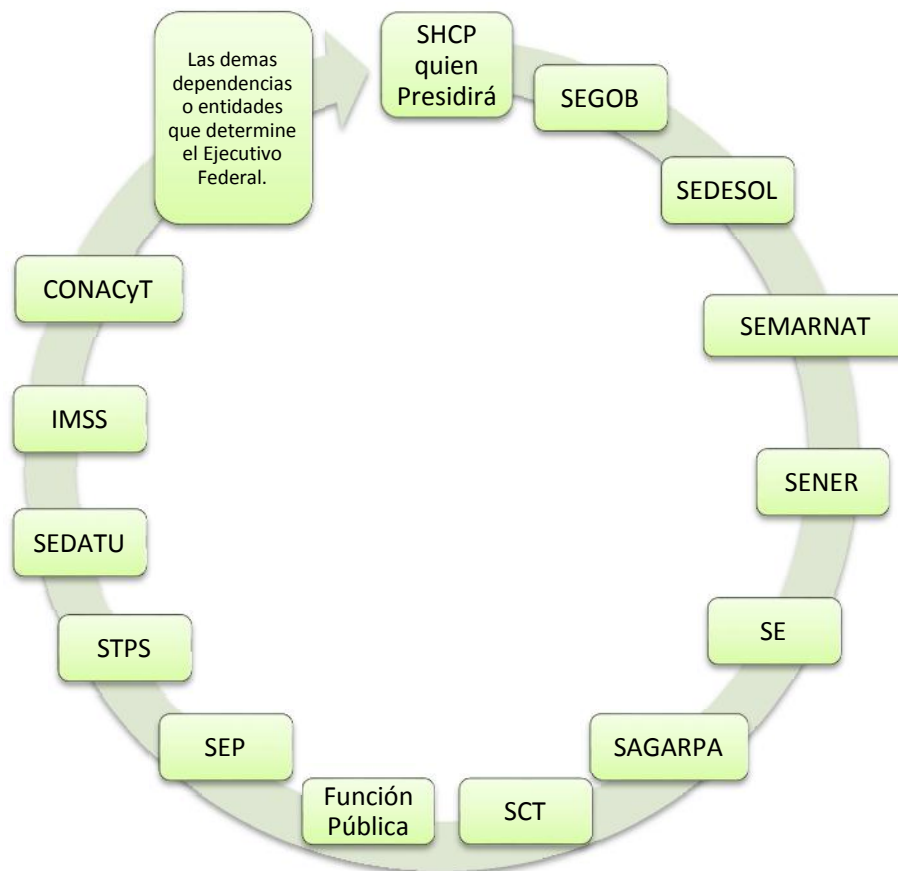
- I. Diseñar e implementar la política para el establecimiento y desarrollo de la ZEE;
- II. Someter a consideración del Titular del Ejecutivo Federal, el proyecto de declaratoria respectivo;
- III. Coordinar, promover y realizar estudios, consultas, análisis y proyectos para su establecimiento;
- IV. Dictaminar propuestas para el establecimiento, ampliación o modificación;
- V. Elaborar el Dictamen para su establecimiento, ampliación o modificación correspondiente;
- VI. Formular, en coordinación de las dependencias, entidades y municipios involucrados el Programa de Desarrollo de cada Zona y someterlo a aprobación de la Comisión Intersecretarial;

- VII. Resolver sobre el otorgamiento, modificación, cesión, terminación de los Permisos, Asignaciones y Autorizaciones previstas en la Ley, así como verificar el cumplimiento de dichos títulos habilitantes;
- VIII. Aprobar, a propuesta del Administrador Integral, el Plan Maestro de la Zona y las reglas de operación;
- IX. Coadyuvar en la coordinación entre los gobiernos federales, locales y municipales en donde se ubiquen las Zonas Económicas y el Área de Influencia; y, el Administrador Integral y los Inversionistas;
- X. Aplicar las sanciones derivadas de las infracciones previstas en la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y disposiciones que deriven de las mismas;
- XI. Coadyuvar en la coordinación entre los gobiernos federal, locales y municipales en donde se ubique la Zona y el Área de Influencia, y el Administrador Integral y los Inversionistas; y
- XII. Aplicar las sanciones derivadas de las infracciones a la presente Ley y disposiciones que derivan de la misma.

4.8.2 Comisión Intersecretarial

Se creará una Comisión Intersecretarial de las ZEE, que tendrá el mandato de coordinar las políticas, estrategias y acciones relativas a la planeación y regulación de las Zonas Económicas; para tal efecto, en correspondencia, las dependencias y entidades deberán implementar los acuerdos adoptados por aquella para asegurar la operación de las Zonas y el desarrollo de las áreas de influencia.

La integración de la Comisión Intersecretarial será la siguiente:



Las dependencias y entidades paraestatales estarán representadas por su titular, quien podrá designar a su suplente, el cual deberá tener un nivel jerárquico de Director General como mínimo o su equivalente. La Comisión invitará a un representante de cada Cámara que tendrá derecho de voz pero no de voto. Las bases de organización y funcionamiento de la Comisión Intersecretarial se determinarán en el Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

Las Facultades más relevantes de la Comisión Intersecretarial son las siguientes:

- I. Establecer la política para el establecimiento y desarrollo de las ZEE;
- II. Aprobar el Dictamen que al efecto realice la SHCP;
- III. Aprobar el Programa de Desarrollo de cada ZEE;
- IV. Determinar y dar seguimiento a las acciones concretas que deban ejecutar las dependencias y entidades paraestatales en congruencia con el Programa de Desarrollo;
- V. Dar seguimiento a la ejecución de las acciones señaladas en la fracción anterior, y formular las recomendaciones que correspondan;

- VI. Establecer mecanismos de coordinación para agilizar la ejecución de políticas, proyectos y acciones, así como el otorgamiento de las concesiones y demás autorizaciones por parte de las dependencias o entidades paraestatales necesarias para el establecimiento y desarrollo de la ZEE;
- VII. Proponer al Titular del Ejecutivo, por conducto de la presidencia de la Comisión Intersecretarial, los mecanismos para la coordinación de acciones y esfuerzos de los sectores público, privado y social en materia de información de inversiones, producción y demás factores que promuevan el desarrollo de la misma;
- VIII. Solicitar cuando lo considere pertinente, la opinión de académicos, especialistas o representantes de organismos de los sectores privado y social;
- IX. Solicitar a las dependencias y entidades paraestatales la información que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- X. Solicitar a las dependencias y entidades paraestatales la información que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones.

Las dependencias y entidades paraestatales integrantes de la Comisión Intersecretarial deberán implementar, en el ámbito de su competencia, las acciones previstas en el Programa de Desarrollo, así como los acuerdos adoptados por ésta para asegurar la puesta en marcha y operación de las ZEE y el desarrollo de las Áreas de Influencia.

4.9 Transparencia y Rendición de Cuentas

El Artículo 42 menciona que el Ejecutivo por conducto de la SHCP, enviará a más tardar el 15 de mayo de cada año, un informe al Congreso de la Unión sobre la operación de cada ZEE y los resultados obtenidos en el desarrollo económico de las mismas y su Área de Influencia

El Congreso de la Unión, a través de las comisiones legislativas competentes, podrán realizar las recomendaciones que estimen pertinentes, sobre el informe antes referido, con el objetivo de mejorar la operación y los resultados económicos y sociales de las Zonas Económicas y del Área de Influencia.

Así mismo, anualmente en el Presupuesto de Gastos Fiscales, se considerarán los beneficios fiscales establecidos, señalando los beneficios sociales y económicos asociados a dichos beneficios fiscales.

El informe es público y se dará conocer en la página de Internet de la SHCP, y adicionalmente pone a disposición de la sociedad la siguiente información: i) Lineamientos que se emitan; ii) Los Dictámenes de cada

Zona; iii) Los Convenios de Coordinación; iv) Los Programas de Desarrollo, los Planes Maestros y las reglas de operación; v) El listado de Permisos, Asignaciones y Autorizaciones vigentes, así como sus términos y condiciones; vi) Las estadísticas generales sobre la operación de cada una.

Para tal efecto, los asignatarios, permisionarios y autorizados deberán entregar oportunamente la información a la SHCP para que esta pueda publicarla. Asimismo, se prevé que todos los procedimientos de otorgamiento, ejecución y cumplimiento de Permisos, Asignaciones o Autorizaciones, se sujeten a las disposiciones jurídicas aplicables en materia de combate a la corrupción y responsabilidad administrativa.

4.10 Sanciones e Infracciones⁹

Se establecen sanciones por incumplimiento a las disposiciones de Ley Federal de Zonas Económicas Especiales a los Administradores Integrales e Inversionistas que incumplan lo previsto en los Permisos, Asignaciones o Autorizaciones respectivas, en dicho caso deberán responder por los daños y perjuicios ocasionados sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley. Las sanciones serán impuestas por la SHCP, de acuerdo al procedimiento establecido en Ley que seguirá las formalidades del Procedimiento Administrativo. En caso de reincidencia la sanción podría duplicarse. Entre las sanciones contempladas destacan las siguientes:

- Por operar y explotar terrenos o realizar actividades económicas productivas sin Permiso o Asignación; se sancionará con un monto de 45,000 a 75,000 unidades de medida y actualización (umas).
- Si incumple los términos y condiciones o interrumpe la operación sin causa justificada, con un mínimo de 45,000 y un máximo de 75,000 umas.
- Cuando incumpla con los compromisos y estándares en la prestación de Servicios Asociados, de 7,000 a 15,000 umas.
- Por obstaculizar deliberadamente las funciones que en materia de verificación corresponden a la SHCP de 4,000 a 7,000 umas.

Como ya quedó establecido en párrafos anteriores, se estableció el cálculo en Unidades de Medida para estar acorde con la reciente reforma sobre la desindexación de los salarios mínimos.

⁹ Incluidas en el Capítulo Sexto de la Ley.

Para aplicar las sanciones previstas, la autoridad administrativa deberá fundar y motivar su resolución contemplando los daños que se hubieren producido o puedan producirse; el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad de la infracción, y la reincidencia del infractor.

En caso de reincidencia, se impondrá una multa hasta por el doble de la anteriormente impuesta. Se considerará reincidencia, cuando se cometa una infracción del mismo tipo o naturaleza, a la que previamente ya se le haya impuesto una multa, dentro de un plazo de cinco años, contado a partir de la fecha de la imposición de la multa.

La SHCP podrá suspender las actividades o la ejecución de obras que se realicen en contravención a la normatividad y planes emitidos, cuando el Administrador Integral o los Inversionistas pongan en riesgo inminente la salud de la población, la seguridad o el funcionamiento de la Zona.

Por lo que respecta al incumplimiento de los servidores públicos, de las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, serán sancionados conforme a la legislación en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

5 Reforma al Artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales

Para poder llevar a cabo la incorporación de los inmuebles federales establecidos en las áreas geográficas donde estarán las ZEE, se adicionó un quinto párrafo al artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales, para que los mismos sean considerados del régimen de dominio público, la adición del párrafo en comento es el siguiente:

“Los inmuebles federales en los que se establezcan Zonas Económicas Especiales en los términos de la ley en la materia, se considerarán comprendidos en el supuesto a que se refiere el artículo 6, fracción VI de esta Ley y se sujetarán a lo previsto en el presente artículo.”

6 Consideraciones finales

Con la aprobación de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, se pretende brindar mayor apertura a la productividad de las Zonas territoriales estratégicas, creando nuevos polos de desarrollo; con la finalidad de disminuir las brechas de desarrollo regional y mejorar la calidad de vida de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, a través de la creación de servicios básicos como educación, salud, trabajos bien remunerados, capacitación, creación de infraestructura, entre otros.

Es importante resaltar que estas Zonas no serán iguales unas a otras, ya que dependerán de los recursos naturales estratégicos y de la conectividad con las que cuenten cada región, es decir, serán trajes hechos a la medida para cada región, con la finalidad de potencializar el desarrollo económico y social tomando en cuenta las fortalezas de cada región.

La estrategia de crear las ZEE a través de una Ley y no utilizar otras figuras jurídicas tiene una gran relevancia, toda vez que, los inversionistas nacionales y extranjeros tendrán certidumbre jurídica con sus inversiones, y el Ejecutivo Federal dará continuidad a las políticas públicas necesarias para lograr el objetivo planteado a través de su implementación, trascendiendo más allá de los ciclos políticos del país.

La Ley contiene los elementos estructurales y jurídicos necesarios para la determinación, creación, operación, control, vigilancia, la participación de los diferentes niveles de gobierno, sociedad y académicos, así mismo contempla aspectos muy importantes de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad y un esquema sancionatorio para todos los participantes de las ZEE.

Otro aspecto que destaca de la Ley, son los plazos de revisión del Programa de Desarrollo y el Plan Maestro de la Zona, lo cual permite ir realizando las modificaciones necesarias para alcanzar el desarrollo planteado, conforme va evolucionando la actividad económica nacional y/o internacional, dependiendo de la vocación productiva de cada ZEE.

Finalmente, se considera que se ha dado un primer paso importante en la creación de las ZEE; la tarea pendiente es la emisión de las Leyes secundarias, el Reglamento de la Ley y los lineamientos para que queden jurídicamente integradas las Zonas Económicas Especiales. Sin embargo el mayor reto que tenemos todos (Gobierno Federal, Estatal y Municipal, sociedad, académicos e Inversionistas) es su correcta implementación, es decir que toda la estructura jurídica y administrativa creada en torno a las Zonas, se puedan concretar en proyectos de inversión altamente productivos, que incluyan las ventajas naturales y estratégicas de cada región, para crear un desarrollo económico que se traduzca en un incremento en la calidad de vida de los habitantes de dichas regiones.

Fuentes de Información

Banco Mundial, *Desarrollando el potencial exportador de América Central*, Departamento de Financiamiento y Desarrollo del Sector Privado, Unidad Gerencial del País- América Central, Región de América Latina y el Caribe, Octubre de 2012.

Bancomext, *Zonas Económicas Especiales en México*, disponible en www.bancomext.gob.mx

Cámara de Diputados, *Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales.*

_____, *Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales.*

Cámara de Senadores, *Minuta de Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales.*



www.cefp.gob.mx