

# Zonas francas, antecedentes y ventajas

Adrián Ignacio Rodríguez Almeida\*

---

**E**l Convenio de Kyoto Revisado define a 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".

La zona franca

... es un espacio del territorio nacional de un Estado, donde la legislación aduanera no es plenamente aplicable o se establece un tratamiento aduanero diferencial, es decir, donde las mercaderías de origen extranjero pueden ingresar y permanecer, transformándose o no en otros bienes, sin estar sujetas al régimen tributario normal de ese Estado. Tanto la introducción como la salida de mercadería en la Zona Franca se considerarán como importación y exportación, respectivamente. La permanencia de las mismas puede ser indefinida, pues no existe plazo para su extracción o retiro.<sup>1</sup>

---

\* Profesor de tiempo completo, adscrito al Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

1 Página red: [www.info-just.com/enciclopedia/zonas\\_francas.htm?bcsLscan\\_D90DB3ADAF6F29C4=0&bcsi\\_scan\\_filename=zonas\\_francas.htm](http://www.info-just.com/enciclopedia/zonas_francas.htm?bcsLscan_D90DB3ADAF6F29C4=0&bcsi_scan_filename=zonas_francas.htm).

*Se tiene que en el mundo existen más de 1 070 zonas francas que generan más de 45 millones de empleos. De éstas, casi 480 se encuentran ubicadas en Norteamérica y América Central, mismas que generan más de 2 millones y medio de empleos.*

---

Las zonas francas se pueden identificar como de almacenamiento, comercial e industrial. En general, las zonas francas contemplan entre sus franquicias lo siguiente:

- a) Exención de impuestos nacionales, provinciales y municipales o departamentales.
- b) Exención de derechos, tasas, contribuciones e impuestos a la exportación.
- c) Libertad cambiaria y derechos de repatriación de fondos en moneda extranjera provenientes de operaciones en la zona.
- d) Otorgamiento de líneas de crédito a tasas preferenciales para pre-financiar y financiar exportaciones.
- e) Obtención de créditos blandos de la banca oficial, sujetos o no a la compra de bienes nacionales, para la financiación del capital activo de las empresas industriales
- f) Exención de derechos aduaneros y de tasas y contribuciones a la importación de materia prima, insumos, productos para envases y embalajes, partes y piezas, máquinas y equipos, repuestos, muestras, moldes y todo otro elemento necesario para la producción.
- g) Exención impositiva sobre el capital activo neto y/o ganancias y dividendos.

Así, vemos que las llamadas zonas francas son áreas de terreno delimitadas, físicamente sujetas a un régimen fiscal especial, donde las mercancías pueden ingresar y permanecer en ellas con suspensión o exentas del pago de impuestos internos y de comercio exterior, o incluso sin su causación, no estando además sujetas al cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias y al habitual control aduanero.

Se tiene que en el mundo existen más de 1 070 zonas francas que generan más de 45 millones de empleos. De éstas, casi 480 se encuentran ubicadas en Norteamérica y América Central, mismas que generan más de 2 millones y medio de empleos. Esto nos permite afirmar que las zonas francas son una figura aduanera que fomenta la atracción de inversión nacional y extranjera, con el consecuente desarrollo

comercial y por tanto económico de los países que las prevén en sus legislaciones aduaneras.

Sin embargo, para algunos estudiosos del comercio internacional, las zonas francas se encuentran en vías de transformación y, para otros más pesimistas, en proceso de desaparición debido a las nuevas políticas de eliminación de subsidios en el marco de la Organización Multilateral del Comercio (OMC). De esta forma, numerosos países miembros, en particular los países en vías de desarrollo de la OMC, se han visto en la necesidad de adecuar al nuevo régimen de la OMC sus legislaciones internas relacionadas con la regulación de las zonas francas o zonas libres.



En México, en la actualidad, no existen las zonas francas con las características apuntadas en la definición proporcionada por el Convenio de Kyoto Revisado, no obstante se tienen antecedentes de regulación de figuras análogas en el país. En efecto, en México se les denominaba zonas libres y eran consideradas como una especie de zonas francas, ya que cuando existieron se causaban y cobraban aranceles disminuidos, y sólo se exigía el cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación. Dichas zonas libres datan de un decreto expedido el 4 de abril de 1849, pero adquirieron una mayor relevancia y una reglamentación más moderna durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando promulgó el "Decreto para zonas libres", publicado en el *Diario oficial de la federación*, el 3 de junio de 1939.

Por un lado, el *Código aduanero de los Estados Unidos Mexicanos* (*Código aduanero*), publicado en el *Diario oficial de la federación*, el 31 de diciembre de 1951,<sup>2</sup> reguló en su Título XV los "Perímetros y las zonas libres", por supuesto entre otras figuras. Por otro lado, la situación arancelaria que presentaba el país hasta antes de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, indicaba que el 98% del total de las fracciones arancelarias de importación se encontraban gravadas, mientras que el 2% restante se encontraba exento, esto es, libre de impuestos.

Con esto, la sensibilidad de un beneficio fiscal se hizo evidente para el sector comercial de todo el territorio en México, pero no así para las zo-

<sup>2</sup> En vigor a partir del 1° de abril de 1952 y hasta el 30 de junio de 1982.

*...las zonas francas  
prevén mayores  
beneficios fiscales,  
financieros y  
administrativos  
que por ejemplo los  
recintos fiscalizados  
estratégicos...*

nas libres, ya que al entrar en vigor el TLCAN la mitad de las fracciones que conformaban la tarifa general de importación se desgravó en forma inmediata y la parte restante en un plazo de diez años.

Así, a partir del 1º de enero de 1994, el 47.8% del total de las fracciones arancelarias de importación, equivalente a 5 640 fracciones de productos originarios no pagarían impuestos de importación y, por lo tanto, la exclusividad de las zonas libres en México perdía razón de ser al pretender incorporarlas comercial y fiscalmente a una zona libre de toda América del Norte, mientras que Estados Unidos conservaría sus zonas francas.

Este régimen jurídico de las zonas libres en México fue modificado y sustituido por el régimen de franjas y regiones fronterizas. En la actualidad, en términos del artículo 2 del decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte, publicado en el *Diario oficial de la federación*, el 31 de diciembre de 2002,<sup>3</sup> y sus modificaciones para efecto

... de este Decreto se entiende por:

I. 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;

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

III. 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 Sonoíta, 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;

IV. Franja fronteriza sur colindante con Guatemala, a la zona comprendida por el territorio de 20 kilómetros paralelo a la línea

3 Este decreto sustituyó al "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"; 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 región fronteriza" y el "Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza", publicados en el *Diario oficial de la federación*, el 31 de diciembre de 1998, así como sus modificaciones.

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 ubicada la Ciudad de Tapachula, en el Estado de Chiapas con los límites que geográficamente le corresponden...

Asimismo y toda vez que el efecto inmediato del TLCAN para el sector comercial de algunos estados (sobre todo los colindantes con Estados Unidos), cuyas importaciones de todo el mundo se basaban en el régimen de zonas libres, representó un retroceso fiscal en el pago de impuestos al imponerles el gobierno federal un compromiso comercial tan sólo con dos países (Estados Unidos y Canadá). En 2003 el Congreso de la Unión analizó un Proyecto de Ley de Zonas Económicas Estratégicas (LZEE), en el cual se pretendía crear “Zonas Económicas Estratégicas” o ZEE con naturaleza de zonas francas o zonas libres.

El principal argumento para su establecimiento era que dichas ZEE resultaban benéficas para el desarrollo económico y regional del país, ya que de manera potencial “...representan un instrumento de reactivación económica, aprovechado el entorno mundial mediante la generación de importantes proyectos que actualmente no existen, pero que podrían consolidarse en un plazo futuro posterior a la puesta en vigor de la ley...”<sup>4</sup> Esta propuesta buscó

...promover el establecimiento, regular el uso, aprovechamiento y explotación de la operación de Zonas Económicas Estratégicas, orientadas al fomento del comercio exterior de México con el objeto de:

- Aumentar la competitividad;
- Revertir la situación desfavorable en las fronteras;
- Crear nuevos polos de desarrollo, atendiendo a la prioridad de incentivar y dar seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera;
- Impulsar la exportación de bienes y servicios;
- Contribuir a la creación de empleos a través del incremento en la utilización de mano de obra nacional, y
- Participar activamente en la integración económica internacional, fomentando el desarrollo sustentable en las diversas regiones de México, asimismo, crear la Comisión de Zonas Económicas Estratégicas que autorice, reglamente y regule la creación y operación de estas zonas.<sup>5</sup>

4 Fuentes Flores, Antonio. “Proyecto de Ley de Zonas Económicas Estratégicas”. Fideicomiso del Gobierno del Estado de Nuevo León (FIDENOR), México, 2003.

5 Moreno Castellanos, Jorge. “Las cartas sobre la mesa... Recinto fiscalizado estratégico vs. zonas francas”, en: *Nuevo consultorio fiscal, jurídico, laboral y contable-financiero*, núm. 370, 2ª. de enero de 2005, UNAM-Fondo Editorial FCA, México, p. 78.

Sin embargo, este proyecto no tuvo éxito en virtud de los problemas de control aduanero que significaban para las aduanas del país por la nula participación de éstas en el esquema, y porque ese mismo año el congreso federal aprobó la creación de los REFE's en la ley aduanera.

Por su parte, a decir de la afirmación de la secretaría de Economía en el sentido de que la función que tienen las zonas libres en el mundo, la tienen hoy en México las empresas IMMEX, lo cual resulta de interés, por lo que esta afirmación y política comercial del gobierno federal mexicano habrá que estudiarse y evaluarse con detenimiento. Así como la existencia de otras figuras o regímenes aduaneros afines en nuestra legislación, que tienen relación con los actuales programas de fomento a la exportación y de facilitación aduanera, mismos que pueden ser en particular los siguientes: los Recintos Fiscalizados Estratégicos (REFE's), el Depósito Fiscal para la Industria Automotriz Terminal o Manufacturera de Vehículos, el Régimen de Elaboración, Transformación o Reparación en Recinto Fiscalizado, y las propias Franjas y Regiones Fronterizas dentro de una zona de libre comercio establecida dentro del marco del TLCAN.

Lo cierto es que hasta hoy, por sus ventajas fiscales, administrativas, operativas y de logística, el régimen de zona franca es el mejor instrumento de desarrollo para los países subdesarrollados, afirmación que se traduce en la hipótesis principal que puede guiar la investigación que se propone. Con ello, obtendremos elementos que nos permitirán responder también a las preguntas: ¿las zonas francas son un área de oportunidad para México?, ¿las zonas francas son otra área de oportunidad para Chihuahua?, ¿son viables en México las zonas francas?, ¿cuál es el futuro de las zonas francas?, ¿las empresas IMMEX son la mejor opción o existen otras para impulsar el desarrollo económico y comercial de México?

En suma, vemos que las zonas francas prevén mayores beneficios fiscales, financieros y administrativos que por ejemplo los recintos fiscalizados estratégicos, sin olvidar que las primeras además observan en ciertos casos la exención de impuestos municipales, libertad cambiaria, otorgamiento de líneas de crédito a tasas preferenciales para financiar exportaciones, obtención de créditos blandos, entre otras facilidades autorizadas por la Versión Revisada del Convenio de Kyoto. Por lo que sostenemos como segunda hipótesis que el establecimiento de zonas francas en México representan un área de oportunidad más para la adhesión del Convenio de Kyoto Revisado, los REFE's tampoco han tenido el éxito esperado desde su creación en enero de 2003, a diferencia de las empresas IMMEX.

