

IV. DERECHO FISCAL

LA ZONA LIBRE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

El 1o. de julio de 1980, entró en vigor el decreto presidencial de 27 de junio del mismo año publicado en el *Diario Oficial* del día 30 del mismo mes y año, por el cual se prorroga la zona libre del estado de Quintana Roo hasta el 31 de diciembre de 1985.

Pero, ¿Qué es la zona libre? es un régimen económico aduanero, que se implantó en nuestro país en forma "sui generis", distinta del concepto que impera en el campo aduanero internacional, en el cual todas las mercancías que se importan se encuentran exentas del pago de impuestos. El código aduanero vigente en su artículo 22, fracción V, faculta al ejecutivo federal para establecer perímetros y zonas libres; pero no define el concepto que se analiza; el único antecedente se encuentra en la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1891 que en su capítulo XXII, artículo 675 dice: "Se entiende por zona libre una faja de territorio nacional que comprende toda la frontera norte de la República en los Estados de Tamaulipas, Coahuila, Sonora y Territorio de Baja California, desde Matamoros hasta Tijuana, se extiende en sentido latitudinal a veinte kilómetros hacia el interior, partiendo de la línea fronteriza"; más que desentrañar el sentido del concepto, el artículo hace referencia al lugar y extensión que comprende la zona libre.

Los textos legales que sucedieron a la Ordenanza, no definieron que era la zona libre, sin embargo se puede conceptuar como "el área delimitada de territorio, en la que mediante disposiciones de carácter general, el Estado otorga franquicias aduaneras a determinadas operaciones de importación y exportación".

El antecedente histórico-jurídico de la zona libre del Estado de Quintana Roo se encuentra en el decreto de 9 de mayo de 1934, por el cual se crean los perímetros libres de Payo Obispo (actualmente Chetumal) y Cozumel; posteriormente, en forma frecuente, se ha prorrogado su vigencia, hasta la creación del régimen aduanero de carácter económico que comentamos.

El decreto que proroga la zona libre, expresa en sus considerandos los mismos conceptos que decreto tras decreto se vierten para ampliar la vigencia de las zonas libres y que no se llegan a concretizar, como el acelerar el desarrollo económico de la región, alentar la inversión, promover el establecimiento de industrias, crear fuentes de trabajo; lo anterior sin que exista un plan concreto y a mediano plazo en el cual se pongan en marcha las medidas que impulsen el desarrollo del área.

Baste señalar como ejemplo el hecho que durante los años de 1978 y 1979, las importaciones más importantes de la zona libre correspondieron a televisiones, grabadoras, radios, quesos, caviar, calculadoras, etcétera. El caso de los aparatos de televisión es particularmente asombroso, en las ciudades de Cancún, Chetumal y la Isla de Cozumel no llega la señal de televisión, por lo que su compra se lleva a cabo por los no residentes del área¹ excluyendo por supuesto a la gran mayoría de extranjeros, porque estos artículos son más baratos en sus países; así quienes adquieren estas mercancías, son los nacionales provenientes del resto del territorio nacional a donde las introducen ilegalmente. La zona libre así concebida, se ha convertido en un foco de contrabando de mercancías hacia el resto del país, pues los residentes de la zona se han dedicado a la venta de artículos de tipo suntuario, "ad-hoc" para el contrabando, en vez de crear industrias que beneficien a los habitantes de la zona; por supuesto, se oponen a un cambio que modifique su ventajosa situación, presionando a las autoridades encargadas de decidir la prórroga del régimen de zona libre. No es aventurado decir que la vida comercial del estado gira alrededor de la compraventa de artículos suntuarios y restringidos en el resto del territorio, sin que las autoridades tomen las medidas adecuadas para evitarlo.

Por primera vez se menciona en los decretos que amplían la vigencia de la zona libre del estado de Quintana Roo, a la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas libres, órgano integrado por subsecretarios de las siete secretarías de Estado que se mencionan: Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Trabajo y Previsión Social, Turismo; el coordinador general del Programa señalado y el secretario de Programación y Presupuesto, como presidente de la misma. Esta Comisión surge a la vida el 22 de junio de 1977, con graves problemas des-

¹ Boletín Informativo de la ENCA, No. 1, octubre, 1980, México.

de su creación, al funcionar más como una unidad administrativa de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que como entidad independiente. No se adecúa a la organización de la Secretaría, pues las atribuciones de ésta son de carácter macro-económico, y la Comisión de asuntos económicos en especial.

Por otra parte, la Comisión no tiene atribuciones concretas por sí, las obtiene de las diferentes secretarías de Estado que la conforman entre las cuales tienen preponderancia, la Secretaría de Comercio, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio y Fomento Industrial, (de las que debería depender directamente) lo anterior conlleva graves problemas de operatividad pues aún cuando se acuerde en el seno de la Comisión actuar de tal o cual manera, si la secretaría competente no está conforme, la resolución adoptada no pasa de ser teoría, todo ello en perjuicio de los habitantes de las franjas fronterizas y zonas libres.

Es por lo antes expuesto, que el decreto base de este análisis, hace alusión a que las secretarías competentes integrantes de la Comisión Coordinadora, darán operatividad al mismo, a fin de: agilizar la resolución de los asuntos relativos al fomento de la actividad económica de la región, otorgar subsidios a la importación hasta el 75 por ciento para mercancías libres de impuestos, no gravar la importación de mercancías, que sean de consumo familiar o necesario para los habitantes de la zona ni la maquinaria, equipo, insumos, implementos necesarios para el desarrollo de las actividades del área, etcétera.

Debe también señalarse que de conformidad con el artículo segundo de los transitorios de este decreto, las secretarías miembros de la Comisión Coordinadora dictarán en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la fecha de publicación del decreto, las disposiciones necesarias para instrumentar las modalidades que establece. Las secretarías competentes para dictar los instrumentos legales que le den operatividad al decreto presidencial, han computado el plazo mencionado, tomando en cuenta solo los días hábiles,² lo que en la especie se cumple el 17 de diciembre de 1980.

Es de esperarse que mediante este nuevo intento por beneficiar el desarrollo económico, social y político de la zona libre del Estado de Quintana Roo, se tomen las medidas para estructurar un plan concreto

² Acuerdo de 23 de octubre de 1980, publicado en el *Diario Oficial* de 4 de noviembre del mismo año, mediante el cual se concede un subsidio del impuesto general que se cause en la zona, para las operaciones de mercancías de consumo duradero.

de desarrollo en esas áreas territoriales que justifiquen su prórroga, de otra manera será una vez más una medida de carácter político no meditada.

JOSE OTHON RAMIREZ GUTIERREZ