



Of. No. COFEME/18/2544

Asunto: Se emite Dictamen Final, respecto del anteproyecto denominado **Lineamientos para el otorgamiento de permisos, asignaciones y autorizaciones en materia de Zonas Económicas Especiales**.

Ciudad de México, a 22 de junio de 2018

DR. ALBERTO TORRES GARCÍA
Subsecretario de Ingresos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Lineamientos para el otorgamiento de permisos, asignaciones y autorizaciones en materia de Zonas Económicas Especiales**, así como a su formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 19 de junio de 2018, a través del Sistema Informático de la MIR¹. Lo anterior, en respuesta al Dictamen Total, no final, emitido por la entonces Comisión Federal de Mejora Regulatoria, el 26 de enero del mismo año, mediante oficio COFEME/18/0238.

Sobre el particular, mediante el oficio COFEME/18/0238, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*² (Acuerdo Presidencial) se acreditó el supuesto de calidad aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que los artículos 21, 34 y 43, fracción I, inciso a, de la *Ley Federal de Zonas Económicas Especiales* (LFZEE), establecen la obligación de emitir los lineamientos que establezcan los requisitos, procedimientos y criterios de evaluación para el otorgamiento de permisos, asignaciones y autorizaciones de las Zonas Económicas Especiales (ZEE).

Bajo tales consideraciones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 69-E, fracción II, 69-G, 69-H y 69-J entonces vigentes³ de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA), así como en el artículo Octavo Transitorio de la *Ley General de Mejora Regulatoria*, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

¹ www.cofemersimir.gob.mx

² Publicado en el DOF el 8 de marzo de 2017.

³ Derogados mediante la publicación en el DOF del "Decreto por el que se expide la Ley General de Mejora Regulatoria y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" el 18 de mayo de 2018.

2



DICTAMEN FINAL

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

Con relación a lo establecido en el Artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión da cuenta que esa Secretaría presentó en el formulario de AIR, a través de su documento anexo denominado 20180612165339 45321 20180516111135 45176 *Justificación 2x1.docx*, la justificación respecto a no estar en posibilidad de indicar a esta Comisión, las dos obligaciones o actos que se pudieran abrogar o derogar y que se refieran a la materia de las ZEE.

Es en este contexto, esa Dependencia indicó que el 1 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la LFZEE que regula la planeación, el establecimiento y la operación de las ZEE, para impulsar el crecimiento económico en el país, la provisión de servicios básicos, expandir las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población. De esta forma, esa Secretaría afirmó que a raíz de la promulgación de LFZEE, es imperativa la emisión de un nuevo marco regulatorio.

Asimismo, indicó que el 30 de junio de 2016 se publicó en el DOF el *Decreto por el que se crea la Autoridad Federal para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, por medio del cual se creó la Autoridad para el desarrollo de las ZEE que tiene entre sus funciones la planeación, promoción, regulación, supervisión y verificación en materia de Zonas que la LFZEE confiere a la SHCP, así como las demás que establecen las disposiciones jurídicas aplicables.

En particular esa Dependencia señaló que *“el órgano administrativo encargado de la política de ZEE es de reciente creación, e incluso la propia LFZEE y su Reglamento prevén la necesidad de emitir Lineamientos que permitan implementar adecuadamente los permisos, asignaciones y autorizaciones correspondientes, por lo que nos encontramos aún en una etapa de conformación del marco regulatorio aplicable, y por ende, no resulta susceptible de acciones que reduzcan el costo regulatorio, ni es posible abrogar o derogar regulaciones en la materia, toda vez que aún debe terminar de conformarse su marco de operación, mediante la emisión de las disposiciones previstas en la Ley y en su Reglamento”*.

En el mismo sentido, la SHCP manifestó que *“al ser una política que por primera vez se implementará en nuestro país, el anteproyecto busca regular materias y sectores (actividades económicas productivas en Zonas Económicas Especiales) que aún no existen, por lo que no son susceptibles de una disminución en su carga regulatoria”*.

Bajo dichas consideraciones, esta Comisión considera que la reciente creación de la Autoridad Federal para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE), como órgano desconcentrado de la SHCP y la conformación del marco regulatorio aplicable a las ZEE, conlleva la emisión de nuevos actos administrativos en materia de ZEE; lo cual imposibilita a esa Dependencia a identificar dos obligaciones regulatorias o dos actos administrativos para ser abrogados o derogados y que refieran a la misma materia regulada.

En ese sentido, este órgano desconcentrado estima que con dicha justificación se atiende lo previsto en el artículo Sexto del Acuerdo Presidencial.



II. Consideraciones generales

De conformidad con lo indicado en el Dictamen Total, no final, el crecimiento económico usualmente se manifiesta en el aumento en el Producto Interno Bruto (PIB) de un país, el cual depende de la combinación de diversos componentes como son: el empleo, la formación de capital, el volumen comercial y el consumo interno en la economía nacional, así como de la interacción de los agentes económicos. Lo anterior, puede ocurrir de dos maneras, una "expansiva" utilizando más recursos (como el capital físico, humano o natural) o de manera "intensiva", usando la misma cantidad de recursos con mayor eficiencia (en forma más productiva).

En este sentido, el uso eficiente de los factores de producción de bienes y servicios, así como a la disposición de los agentes económicos de asumir riesgos para innovar e invertir y la libre concurrencia de los mercados, son requisitos clave para propiciar el crecimiento en una economía.

Por su parte, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define la competitividad como "el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo", por lo que esto es una cuestión de interés público que debe abordarse desde el ámbito del Estado, especialmente en las Entidades Federativas del país que se encuentren más afectadas por un escenario regional de baja productividad y frágil desarrollo económico.

Al respecto, con base en los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁴ se advierte que en las últimas tres décadas México ha tenido un crecimiento lento y baja productividad, dado que hay sectores de la economía que siguen caracterizándose por altos índices de informalidad, trabajo poco calificado, baja productividad y tecnologías obsoletas producto del rezago tecnológico, barreras de entrada (por la dificultad para entrar a competir al mercado, la necesidad de una inversión sumamente alta, monopolios o fijadores de precios), así como del énfasis en generar un enfoque de prioridad al crecimiento de solo ciertos sectores afectando los distintos niveles nacionales, por lo que se hace necesaria la implementación de una política económica encaminada a consolidar la innovación a largo plazo y de una política industrial que incluya medidas transversales (que benefician a todas las actividades económicas) y sectoriales.

En este contexto, son los estados del sur de México los que presentan especialmente barreras estructurales⁵ al crecimiento, que inhiben el desarrollo de las actividades económicas para elevar la productividad, entre estos obstáculos, destacan:

- Frágil ambiente de negocios, que genera incertidumbre sobre el retorno de las inversiones.
- Carencia de infraestructura, que limita el acceso a mercados de tamaño relevante y elevan los costos de transacción.
- Menores niveles de capital humano, que reducen la productividad laboral y dificultan el desarrollo de actividades económicas más sofisticadas.
- Escasa innovación, que limita el escalamiento productivo⁶ de las empresas.
- Poca incorporación de empresas en sectores altamente productivos e intensivos en conocimiento, lo cual inhibe el desarrollo de servicios de soporte de vanguardia para alcanzar economías de escala y de aglomeración.

⁴ En el documento, Estudios económicos de la OCDE en México, enero 2015.

⁵ Se hace alusión a las características fundamentales de la industria, entre otras la tecnología, el costo y la demanda.

⁶ Cambio en la producción hacia una más intensiva en conocimiento, generando más valor agregado.



Por lo anterior, el cierre de las brechas productivas dentro de dichas regiones, es un proceso que depende de la especialización de sus actividades productivas, por lo que el futuro de los procesos industriales debe de radicar en el desarrollo de su potencial productivo y que cuenten con ambientes más competitivo, a efecto de mejorar su inserción en los mercados de bienes y servicios.

En este sentido, tomando el índice de especialización sectorial (location quotient), que muestra la participación de un sector en una entidad determinada, con relación a la participación de esa actividad a escala nacional, y muestra las diferencias entre la estructura industrial, productiva o económica de una determinada región contra la existente a nivel nacional. Una entidad se especializará en un sector si la aportación de esta, respecto al total del país, es mayor que la aportación de ese sector a escala nacional, siendo en este caso mayor a la unidad, si fuese menor a uno indicara que la entidad no está especializada en dicho sector. Para calcular el coeficiente de especialización de la entidad *j* en el sector *s*:

$$CI_{sj} = \frac{PIB_{sj} / PIB_j}{PIB_s / PIB_{nacional}}$$

En esta perspectiva, contrastando tres entidades federativas del norte del país (Coahuila de Zaragoza, Chihuahua y Nuevo León) contra las entidades que presentan los mayores rezagos económicos del país (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) se observan las diferencias entre las estructuras productivas (Cuadro 1), teniendo contrastes marcados sobre las actividades económicas, ya que, mientras las entidades del norte del país están especializadas en subsectores de alto valor agregado (Industrias Metálicas o de Maquinaria y Equipo), las actividades del sureste están especializadas principalmente en el Sector Agrícola.

Cuadro 1. Coeficiente de especialización sectorial.

Entidad	Coeficiente de especialización sectorial	Actividad de especialización sectorial
Chihuahua	2.33	Maquinaria y equipo
Coahuila de Zaragoza	5.7	Industria metálica
Nuevo León	2.94	Industria metálica
Chiapas	2.48	Agricultura
Guerrero	1.39	Agricultura
Oaxaca	3.39	Industria de la madera

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, PIB 2013.

Por consiguiente, alrededor del 50% de la población ocupada de dichos estados se concentra en los tres sectores menos productivos a nivel nacional (actividades agropecuarias; servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, y servicios diversos), mientras que en las entidades del norte de país con sectores de alta productividad como el manufacturero (que es 20% más productivo que el promedio de la economía), concentran al 20.4% de la población en dichas actividades.



En este sentido, es importante generar una política económica activa de fomento y desarrollo industrial que sea capaz de eliminar eficazmente las barreras al crecimiento económico y alentar un cambio en la estructura productiva hacia sectores y actividades de mayor valor agregado, de acuerdo a la ubicación estratégica, las ventajas comparativas⁷ y la vocación productiva de las regiones con mayores rezagos. Por consiguiente, deberá tener alcance sectorial y regional, impactando de forma positiva variables como la generación de empleos de alta calidad y el bienestar social de la población.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) establece los objetivos que tendrán las políticas públicas del Gobierno Federal y que trazarán la planeación nacional. En este sentido, la presente administración estableció cinco metas nacionales que son: 1) alcanzar un México en Paz, 2) un México Incluyente, 3) un México con Educación de Calidad, 4) un México Próspero y un México con Responsabilidad Global.

En específico, la cuarta meta “México Próspero” busca acelerar el crecimiento económico del país, considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos, fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital, insumos y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo. Asimismo, se busca proveer de condiciones favorables para el desarrollo económico a través del fomento regulatorio que permita una competencia sana entre las empresas y el desarrollo de una política moderna enfocada a generar innovación y desarrollo en sectores estratégicos.

En este orden de ideas, dicho PND establece que existen factores geográficos e históricos que limitan el desarrollo de algunas regiones del país, los que pueden representar una barrera para la difusión de la productividad, así como para el flujo de bienes y servicios entre regiones. En este sentido, la Administración Pública Federal considera necesario el establecimiento de estrategias y líneas de acción para una nueva y moderna política de fomento económico, particularmente en aquellos sectores estratégicos que tengan capacidad para generar empleo, que puedan competir exitosamente en el exterior, que democratizen la productividad entre sectores económicos y regiones geográficas, para generar un alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales.

Bajo este contexto, el 27 de noviembre de 2014 el Presidente de la República anunció una estrategia de desarrollo integral para reducir la pobreza, la marginación y la desigualdad en los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, que consiste en la creación de tres Zonas Económicas Especiales (Zonas) para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico y social en la región sur del país.

Dichas Zonas se establecerán en: el corredor Industrial Interoceánico, en el Istmo de Tehuantepec, que conectará al Pacífico con el Golfo de México; en Puerto Chiapas, y en los municipios colindantes con el Puerto de Lázaro Cárdenas; lo anterior, a fin de diseñar y establecer políticas públicas diferenciadas para reducir la brecha de desarrollo económico entre los Estados del Norte y Sur de la República Mexicana.

Aunado a lo anterior, el 4 de mayo de 2016, el Titular del Ejecutivo Federal presentó el Programa de Reactivación Económica y Desarrollo Productivo para Campeche y Tabasco, abarcando un conjunto de acciones estratégicas para incentivar la actividad económica y la transformación productiva de esta región, por lo que propuso el establecimiento de una ZEE adicional a las 3 que ya habían sido anunciadas anteriormente.

⁷ Las ventajas comparativas tienen como premisa principal que las regiones deben especializarse en la producción de los bienes en los que dispone de una ventaja en su elaboración, situación que se encuentra predeterminada por las diferentes dotaciones de recursos con los que cuentan cada uno y por la productividad de sus factores de producción.

2



Por otra parte, el 19 de diciembre de 2017 esa Secretaría, a través de la Comisión Intersecretarial de ZEE aprobó la viabilidad del establecimiento y operación de las ZEE de Salina Cruz aledaña al Puerto de Salina Cruz, Oaxaca y la ZEE de Progreso, ubicada en el municipio homónimo.

Al respecto, existen instrumentos económicos que coadyuvan al fomento de la democratización de la producción; en particular, para fomentar el desarrollo económico de regiones vulnerables destaca la delimitación una Zona. De acuerdo con el Banco Mundial (BM) es una zona delimitada geográficamente que se encuentran administradas por un organismo único, mismo que ofrece a las empresas que localizan físicamente en la zona ciertos incentivos (Banco Mundial, 2008). Usualmente, dichas regiones se enfocan en actividades industriales; en particular, en aquellas de ensamblaje que requieren de altos niveles de mano de obra, tales como las industrias textil, de productos eléctricos y electrónicos.

Asimismo, el grado de especialización de la industria tiende a relacionarse con el nivel de desarrollo del país en el que se implementen la zona. En este sentido, con el fin de vislumbrar las implicaciones de este instrumento en el crecimiento económico y desarrollo social, el BM realizó en 2008 un estudio en el que se analizó el impacto de su implementación alrededor del mundo durante 30 años.

Bajo este contexto, el BM logró identificar dos tipos de beneficios que se desprenden de dichas Zonas: estáticos y dinámicos. Por una parte, dentro de los beneficios estáticos se encuentran los siguientes:

1. Creación directa de empleo.
2. Incremento en los salarios.
3. Crecimiento y diversificación de las exportaciones.
4. Incremento en los ingresos por divisas.
5. Mayor inversión extranjera.

En particular, se estima que el grado en que dichos beneficios se materializan, depende del nivel de disponibilidad de recursos de los países en los que se definen las Zonas. Con base en las estimaciones del BM, si bien los beneficios dinámicos son los que presentan mayores dificultades en términos de medición, estos son los que definen el impacto a largo plazo de esas Zonas;

1. Creación indirecta de empleo.
2. Desarrollo en el capital humano.
3. Impulso a la equidad de Género, debido a que aumenta la tasa de empleo entre las mujeres.
4. Transferencia tecnológica.
5. Desarrollo regional.

Al respecto, el Cuadro 2 muestra el impacto que han tenido las Zonas en la generación directa de empleos alrededor del mundo. Al respecto, se puede visualizar que en la región de Asia y Pacífico, la implementación del instrumento en comento ha tenido fuertes implicaciones sobre la creación directa de empleo, ya que generó el 2.3% del empleo nacional. Asimismo, América Latina representa un caso de éxito en términos laborales, ya que se lograron generar más de tres millones de empleo, cifra que representa el 1.15% de la tasa total de empleo.

Aunado a lo anterior, el Cuadro 3 muestra el comportamiento de las exportaciones en estas Zonas. Al respecto, se observa que nuevamente la instrumentación de dichas Zonas en América Latina arrojó resultados favorables en estos términos. En particular, hubo un aumento de las exportaciones equivalente a \$72,636 millones de dólares, monto que representa cerca de 40% de las exportaciones totales de dicha región.

2



Cuadro 2. Impacto de las Zonas sobre la creación directa de empleo

	Empleo Directo (millones)	Porcentaje del empleo nacional (%)
Global	68.441	0.21
Asia y Pacífico	61.089	2.30
América Latina	3.084	1.15
Europa Oriental	0.179	--
Europa y Asia Central	1.59	0.001
Medio Oriente y Norte de África	1.458	1.59
África Subsahariana	1.04	0.20

Fuente: *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned and Implications for Zone Development* con (Banco Mundial, 2008).

Cuadro 3. Impacto de las Zonas en la exportaciones

	Exportaciones en las Zonas (US\$ millones)	Porcentaje del total de exportaciones (%)
Global	851,032	40.80
Asia y Pacífico	510,666	41.00
América Latina	72,636	39.00
Europa Central y Oriental y Asia Central	89,666	0.387
Medio Oriente y Norte de África	169,459	36.40
África Subsahariana	8,605	48.70

Fuente: *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned and Implications for Zone Development* con (Banco Mundial, 2008).

Por lo indicado con anterioridad, se advierte que la ejecución de tales instrumentos impacta de forma positiva a países en vías de desarrollo, lo cual resulta relevante para el análisis de la implementación de este tipo de instrumentos regulatorios en países con características similares en términos de desarrollo.

Bajo este contexto, el 1 de junio de 2016 el Ejecutivo Federal emitió en el DOF el Decreto la LFZEE, que tiene por objeto regular la planeación, el establecimiento y la operación de ZEE para impulsar el crecimiento económico sostenible, sustentable y equilibrado de las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento a la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población.

Asimismo, con la aplicación de la Ley se ha buscado contar una política dirigida a focalizar geográficamente los esfuerzos de diversos agentes de los sectores público y privado, en acciones que impulsen el desarrollo de actividades económicas más productivas en la región con menores niveles de ingresos del país, donde las Zonas son territorios delimitados que gozan de una ubicación geográfica estratégica, además de estar sujetas a un régimen jurídico especial que se caracteriza por la provisión de estímulos y otros incentivos de orden económico a favor de los inversionistas y de las empresas que se establecen físicamente dentro de las mismas.



Por su parte, el 30 de junio de 2016, fue publicado en el DOF el *Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales* (RLFZEE), mismo que tiene como objetivo reglamentar la LFZEE en materia de planeación, promoción, establecimiento, operación, supervisión y verificación.

Aunado a lo anterior, a efecto de precisar los requisitos, procedimientos y criterios de evaluación para el otorgamiento de permisos, asignaciones y autorizaciones a los administradores integrales y a los inversionistas de las zonas económicas especiales, la autoridad estimó pertinente presentar el anteproyecto de mérito, con el propósito de mejorar la operación de dichas Zonas y prevenir la posibilidad de que se ocasionen manejos no adecuados, así como para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 21, 34 y 43 fracción F, de la LFZEE.

Por tales motivos, esta Comisión estima conveniente la emisión de la presente regulación, ya que mediante la incorporación de los requerimientos para el otorgamiento de permisos, asignaciones y autorizaciones aplicables a ZEE, se podrá tener una mayor certeza respecto a la forma en que la persona solicitante pueda operar como administrador de las mismas.

III. Objetivos regulatorios y problemática

Tal y como se indicó en el Dictamen Total, no final, en lo que respecta al presente apartado, la SHCP indicó que el objetivo del anteproyecto consiste en *“especificar los requisitos, procedimientos y criterios de evaluación para el otorgamiento de un permiso o asignación, según el caso, como administrador integral y autorización como inversionista dentro de una ZEE”*.

Lo anterior, a efecto de mejorar la operación de las ZEE, que pretenden disminuir la brecha económica entre las distintas regiones del país, toda vez que el crecimiento económico es una condición fundamental para general empleos de calidad, abatir la pobreza, brindar oportunidades de desarrollo y propiciar un mayor bienestar social, lo que permitirá mejorar la productividad y promover las inversiones.

Por lo anterior, esa Secretaría identificó que a pesar de la existencia de la LFZEE y el RLFZEE, perdura la falla de mercado de asimetría de información entre el gobierno y los inversionistas, por lo que consideró necesario emitir la presente regulación, dado que *“por el lado del inversionista, el tener clara la información que vaya a presentar, los criterios en que se va a basar la AFDZEE para poder emitir su dictamen, así como las condiciones del permiso o autorización que va a obtener y expectativas de crecimiento que esto le pueden representar, es parte fundamental para poder tomar una decisión entre participar o no como parte del proyecto de la ZEE correspondiente”*.

En contraparte *“la Autoridad Federal, tendrá la certidumbre de que el inversionista tiene la capacidad legal, financiera y de ejecución para poder incluirse dentro del proyecto de alguna Zona, así como que el proyecto presentado es asequible y realista en los plazos definidos, son elementos clave para discernir entre una propuesta o otra, o de saber que la inclusión de ese proyecto generará beneficios para la Zona y desarrollo económico en la región”*.

Al respecto, esa Secretaría argumentó que *“lo anteriormente descrito, puede ser puesto en contexto en función de lo que representa un problema de información asimétrica que, contrario a los teoremas del bienestar, genera ineficiencias que desequilibran las relaciones entre los agentes económicos. Este dilema ha sido desarrollado por George Akerlof en el artículo “The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, publicado en Quarterly Journal of*



Economics en 1970, refiriendo a los problemas de información que se dan en el mercado de vehículos usados, donde si bien el vendedor conoce la calidad de su producto, la contra parte (el comprador) no tiene total certeza de la calidad del automóvil, lo cual muestra una clara falla de mercado que, en la teoría económica, típicamente se resuelve a través de proporcionar a los actores que intervienen en la toma de decisiones, información homogénea y completa del mercado que le faciliten esta decisión; otro autor destacado en la teoría referente a la información asimétrica es Kenneth Arrow, el cual se enfoca en el riesgo moral y la selección adversa para argumentar en los seguros de vida como la parte asegurada posee información sobre su salud que no posee la parte aseguradora”.

De esta forma, esta Comisión estima que esa Secretaría a través de la emisión del anteproyecto, fortalecerá el marco regulatorio para el establecimiento y operación de ZEE, desarrollando una política dirigida a aquellas áreas con mayor rezago económico, que generará empleos y bienestar social que impulsen el desarrollo de actividades económicas en las que tengan ventajas comparativas y vocación productiva presente o potencial de las mismas.

En tal virtud, se considera que el anteproyecto tiene objetivos que son acordes con los principios de mejora regulatoria plasmados en el entonces vigente Título Tercero A de la LFPA, toda vez que se justifican los objetivos y la situación que da origen a la regulación propuesta.

IV. Alternativas a la regulación

Conforme a lo indicado en el Dictamen Total, no final, en lo que se refiere al presente apartado, esa Secretaría consideró la opción de no emitir regulación alguna; no obstante, determinó su inconveniencia debido a que *“se desatendería el mandato legal de emitir los Lineamientos, y en segunda instancia, porque dicha opción generaría incertidumbre respecto de la forma precisa en que se dará cumplimiento a los requisitos y criterios establecidos en la LFZEE y su Reglamento, generando así costos innecesarios a los inversionistas potenciales al no estar en posibilidad de cumplir con lo necesario para obtener un Permiso, Asignación o Autorización”.*

Adicionalmente, la autoridad consideró la posibilidad de establecer una regulación amplia que permitiera *“establecer requisitos, criterios y procedimientos adicionales a los ya contemplados en la Ley y Reglamento, que permitan a la Autoridad Federal una revisión exhaustiva de las condiciones legales, financieras y de operación de los Solicitantes, así como de las propuestas presentadas por estos últimos, sin tomar en cuenta la opinión y trámites realizados por o ante otras instancias reguladoras en el ámbito de su competencia, tanto a nivel federal, estatal y municipal; donde la decisión de la resolución de la solicitud se fundamente en el cumplimiento de requisitos u obligaciones independientemente de costo y tiempo que implique la recopilación u obtención de ellos”;* sin embargo, desestimó dicha opción debido a que los beneficios para los particulares que se desprenden de dicha alternativa resultan ser menores a los de la propuesta regulatoria, ello, de conformidad con lo estimado por esa Secretaría en el anexo 20180619140358 45389 Anexo B. *Análisis Costo Beneficio V. 18062018.xlsx.*

En ese sentido, esa Dependencia consideró que el anteproyecto propuesto representa la mejor alternativa regulatoria, toda vez que *“resuelve el problema de información asimétrica y, por ende, se generan beneficios al brindar a los interesados la información necesaria para desarrollar actividades económicas productivas en el marco de las ZEE”.*



Por consiguiente, este órgano desconcentrado estima que esa Dependencia ha dado cumplimiento al requerimiento relacionado con la evaluación de alternativas regulatorias y no regulatorias.

V. Impacto de la Regulación

1. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Respecto al presente apartado, tal y como se mencionó en el oficio COFEME/18/0238, la autoridad indicó que como consecuencia de la emisión de la presente propuesta regulatoria, se especificará la forma y el medio de realizar los trámites de solicitud de permiso para el administrador, solicitud de asignación y autorización de inversionista, establecidas en la LFZEE, como se muestra a continuación:

Tabla I. Trámites identificados y justificados por la SHCP

No.	Nombre del trámite	Referencia en el anteproyecto	Justificación	Información respecto al trámite
1	Solicitud de Permiso para Administrador Integral.	II. De los permisos	Se establecen las precisiones necesarias a los requisitos establecidos para el trámite en la LFZEE y su Reglamento, con lo que se facilita su cumplimiento y se brindan criterios claros para la obtención de un Permiso.	Tipo de acción: <i>Modifica</i> Tipo de trámite: <i>Obligación</i> Vigencia: <i>Hasta 40 años</i> Medio de presentación: <i>Formato y/o electrónico</i> Requisitos: <i>Los considerados en la LFZEE y su Reglamento, con las precisiones indicadas en el anteproyecto de Lineamientos</i> Población a la que impacta: <i>Potenciales administradores integrales.</i> Plazo: <i>30 días hábiles</i> Ficta: <i>Negativa.</i>
2	Solicitud de Asignación para Administrador Integral.	III. De las asignaciones	Se establecen las precisiones necesarias a los requisitos establecidos para el trámite en la LFZEE y su Reglamento, con lo que se facilita su cumplimiento y se brindan criterios claros para la obtención de una Asignación por parte de una Entidad Paraestatal.	Tipo de acción: <i>Modifica</i> Tipo de trámite: <i>Obligación</i> Vigencia: <i>Hasta 40 años</i> Medio de presentación: <i>Formato y/o electrónico</i> Requisitos: <i>Los considerados en la LFZEE y su Reglamento, con las precisiones indicadas en el anteproyecto de Lineamientos</i> Población a la que impacta: <i>Potenciales administradores integrales Entidades Paraestatales.</i> Plazo: <i>30 días hábiles</i> Ficta: <i>Negativa.</i>
3	Solicitud de Autorización para inversionista de Zonas Económicas Especiales.	IV. De las autorizaciones	Se establecen las precisiones necesarias a los requisitos establecidos para el trámite en la LFZEE y su Reglamento, con lo que se facilita su cumplimiento y se brindan criterios claros para la obtención de una Autorización por parte de los inversionistas que pretendan realizar actividades económicas productivas.	Tipo de acción: <i>Modifica</i> Tipo de trámite: <i>Obligación</i> Vigencia: <i>Indefinida</i> Medio de presentación: <i>Formato y/o electrónico</i> Requisitos: <i>Los considerados en la LFZEE y su Reglamento, con las precisiones indicadas en el anteproyecto de Lineamientos</i> Población a la que impacta: <i>Potenciales inversionistas en Zonas Económicas Especiales.</i> Plazo: <i>10 días hábiles</i> Ficta: <i>Negativa.</i>

2



Por lo anterior, esta Comisión observa que la SHCP identificó y justificó lo referente a la creación de los trámites antes mencionados, mismos que se encuentran alineados a sus objetivos.

Sin perjuicio de lo anterior, este órgano desconcentrado recomienda a esa Secretaría tomar en consideración lo señalado en el apartado VI. *Comentarios sobre los trámites del anteproyecto* del presente Dictamen.

2. Costos

Respecto al presente apartado, esta Comisión observa que mediante los documentos 20180619140358 45389 Anexo B. *Análisis Costo Beneficio V. 18062018.xlsx* y 20180619140358 45389 *Descripción de los costos y beneficios.docx* anexos al AIR correspondiente, esa Secretaría realizó precisiones sobre la cuantificación de los costos que se desprenderán por la aplicación de la propuesta regulatoria; ello, derivado de modificaciones a los requisitos de los trámites mencionados en el apartado anterior, tal y como se muestra a continuación:

- a) En lo relativo a la adición de procedimientos, requisitos y criterios para los solicitantes de un permiso dentro de una ZEE o sección de ella, en un bien inmueble privado deban de realizar o presentar, esa Secretaría estimó un costo total de \$2,156,461.86 pesos.
- b) Respecto a la adición de procedimientos, requisitos y criterios que las sociedades mercantiles adjudicadas a través del fallo en concurso público para obtener un permiso dentro de una ZEE o sección de ella, en un bien inmueble federal deban de realizar o presentar, esa Secretaría estimó un costo total de \$718,820.62 pesos.
- c) En lo concerniente a la adición de procedimientos, requisitos y criterios que los solicitantes de una autorización como inversionista dentro de una ZEE o sección de ella deban de realizar o presentar, esa Secretaría estimó un costo total de \$25,431,674.40 pesos.

Tomando en consideración todos los puntos antes expuestos, esa Secretaría estimó que con la entrada en vigor del presente anteproyecto, **las erogaciones se darán por un monto equivalente a \$28,306,956.88 pesos totales.**

3. Beneficios

En contraparte, tal y como se expresó en el Dictamen Total, no final, antes referido, una vez formalizada la propuesta regulatoria, se podrán generar beneficios por diversos conceptos. Al respecto, esa SHCP indicó que *“desde el punto de vista cualitativo, el poder clarificar los procedimientos, requisitos y criterios de evaluación que regirán el otorgamiento de permisos, asignaciones y autorizaciones, es pieza clave para que las personas físicas o morales interesadas en invertir dentro de las ZEE, visualicen certidumbre en el destino y condiciones que regirán su inversión”*.

En ese sentido, esa Secretaría estimó que *“los beneficios obtenidos por establecer un marco jurídico acorde a las necesidades que los potenciales inversionistas requieren son en demasía superiores a los costos que implica la presente regulación”*, tal y como se describe en la siguiente tabla:



Cuadro 4. Beneficios

ZEE	Escenario desarrollista				
	Plantas	Empleos Directos	Empleo Indirecto	Capital Expenditures (MDD)	Hectáreas Industriales
Chiapas	53	32,379	51,104	5,818.00	626
Veracruz	47	16,989	35,461	15,925.00	1,232
Michoacán	15	18,389	56,751	9,741.00	1,481
Yucatán	433	25,583	7,725	633.00	164
Oaxaca	46	26,421	24,755	2,507.00	347
Campeche	39	24,678	27,183	3,675.00	467
Tabasco	27	10,026	10,465	1,460.00	171
Total	660	154,465	213,444	39,759.00	4,488

Fuente: Documento anexo al AIR 20180619140358 45389 Anexo B. Análisis Costo Beneficio V. 18062018.xlsx.

Bajo esta perspectiva, considerando la evaluación anteriormente descrita y un tipo de cambio de 20.6968⁸ pesos por dólar, esa Secretaría calculó un **beneficio aproximado de \$822,884 millones de pesos totales.**

A la luz de lo expuesto con antelación, este órgano desconcentrado observa que, **toda vez que los costos derivados del anteproyecto serán de aproximadamente \$28,306,956.88 pesos totales, mientras que los beneficios totales podrían ascender a \$822,884 millones de pesos totales, se observa que ello implicaría que la regulación resulta viable en términos económicos.**

En consecuencia y conforme a la información presentada por la SHCP, se aprecia que la regulación cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en elaboración y aplicación y que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

VI. Comentarios sobre los trámites del anteproyecto

En lo referente al presente apartado, esta CONAMER observa que conforme a lo señalado en el apartado V. *Impacto de la regulación*, sección 1. *Creación, modificación y/o eliminación de trámites*, del presente escrito, se advierte que derivado del análisis realizado a las disposiciones del anteproyecto, éste implica la creación de trámites.

Al respecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 69-N de la LFPA vigente al momento de la recepción de la primera versión de la propuesta regulatoria, se informa a esa Secretaría que deberá proporcionar a este órgano desconcentrado la información prevista en el entonces vigente artículo 69-M de ese ordenamiento legal, respecto a los trámites señalados, dentro de los 10 días hábiles siguientes a que entre en vigor el anteproyecto en comento, a fin de que se realicen las inscripciones correspondientes en el Registro Federal de Trámites y Servicios a cargo de esta Comisión.

⁸Valor al 18 de junio de 2018.



VII. Consulta pública

De conformidad con lo expresado en el Dictamen Total, no final, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, vigente en el momento de la recepción de la primera versión del anteproyecto, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto en mérito a través de su portal electrónico desde el día que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifestó que hasta la fecha de la emisión del Dictamen Total, no final, se recibieron comentarios de las siguientes personas interesadas en el anteproyecto:

Identificador	Remitente	Fecha
B000176111	Jorge Alberto Guzmán Treviño	28/12/2017
B000180019	Víctor Manuel Velázquez Cortés	03/01/2018

Sin perjuicio de lo antes señalado, esta Comisión observa que hasta la fecha de la emisión del presente Dictamen, se recibieron nuevos comentarios, de Jorge Alberto Guzmán Treviño con el identificador B000180337 del 26 de enero de 2018.

Tales comentarios, se encuentran disponibles para su consulta, a través de la siguiente liga electrónica:

<http://cofemersimir.gob.mx/expedientes/21153>

Al respecto, esa Secretaría mediante los documentos 20180112152618 44415 Atención a comentarios de particulares.xlsx y 20180528182447 45254 Matriz de observaciones a Lineamientos-COFEMER, 2018.xlsx, anexos a las versiones remitidas el 12 de enero de 2018 y 5 de junio de 2018, en donde se observa que se ajustaron propuestas al anteproyecto, o en su defecto, se comunicaron las razones por las cuales no fueron incluidas.

Como consecuencia de los comentarios antes mencionados, la autoridad efectuó las siguientes modificaciones:

- Se modifica la definición de solicitante.
- Se realizan correcciones de redacción.
- Se estableció el lineamiento 8 que, con base en el artículo 75 del Reglamento de la Ley, se clarifica lo relativo a bienes inmuebles propiedad de la Federación no administrados por AFDZEE.
- Se modifica el contenido del lineamiento 13 para clarificar la forma de acreditar el historial para acreditar su experiencia en materia de Zonas u otros proyectos inmobiliarios similares.
- Se modificó el contenido del lineamiento 13 para clarificar lo relativo a la generación de empleos que debe tener la propuesta de algún solicitante.
- Se delimitó el perfil del asesor externo que podrá auxiliar al Comité.
- Se define la conformación y funcionamiento de un Comité de Permisos y Asignaciones.
- Se establece en el numeral 33, fracción. VI, los mecanismos para que los concursantes soliciten aclaraciones.
- Se añaden elementos para acreditar la experiencia técnica y financiera en el artículo 54.
- Se elimina la fracción que mencionaba que la Autoridad Federal, para considerar la viabilidad de las propuestas para el otorgamiento de autorizaciones, podrá pedir al solicitante cualquier otra información que estime pertinente.

2



No se omite señalar, que desde la recepción de la última versión del anteproyecto y su AIR del 19 de junio de 2018, no se han recibido comentarios de particulares.

Por lo expresado con antelación y tomando en consideración que las modificaciones contenidas en el anteproyecto recibido el 19 de junio de 2018, tienen por objeto hacer más clara la aplicación de sus disposiciones, esta Comisión resuelve emitir el presente **Dictamen Final**, por lo que la SHCP puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto en comento en el DOF, en términos del artículo 69-L, segundo párrafo de la LFPA, vigente al momento de la recepción de la primera versión de la propuesta regulatoria.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, en los artículos Séptimo Transitorio y Décimo Transitorio de la *Ley General de Mejora Regulatoria*, en los artículos 7, fracción I, 9, fracciones XI, XXV, XXVIII y penúltimo párrafo, 10, fracciones VI y XXI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*⁹, así como Primero, fracción I, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*, ambos publicados en el DOF el 26 de julio de 2010.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

LCF/AFGA

⁹ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.