

## Comentarios Legislativos

### COMENTARIOS SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Rafael Badell Madrid\*

*Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*

**Resumen:** *Estudiamos la recientemente promulgada Ley Orgánica de Zonas Económicas Especiales, cuyo objeto es la creación de zonas geográficas delimitadas donde se establece un régimen de beneficios e incentivos para las personas que opten por realizar inversiones en estas. Luego de hacer una introducción sobre la noción y antecedentes de las zonas económicas especiales en el derecho comparado y Venezuela, comentamos el régimen establecido para su creación, los procedimientos a seguir por los particulares, entes públicos competentes y los incentivos y beneficios otorgados a las personas que válidamente inviertan en estas zonas económicas especiales. Por último, nos referimos al posible impacto económico que se desprendería de la aplicación de esta ley.*

**Palabras Clave:** *Zonas económicas especiales, incentivos, beneficios, inversión, desarrollo económico.*

**Abstract:** *We have studied the recently enacted Organic Law for Special Economic Zones, which is intended to create geographical delimited zones where an environment offering benefits and incentives for those who choose to invest in said zones is created. After making an introduction regarding notions and backgrounds of special economic zones in other jurisdictions and in Venezuela, we then proceeded to review the legal regime for their creation, the procedures that need to be followed by investors and public entities, and the incentives and benefits that will be granted to any investors validly recognized to operate in those zones. Finally, we refer to the possible economic impact that the enactment of this law may bring about.*

**Key words:** *Special economic zones, incentives, benefits, investment, economic development.*

#### INTRODUCCIÓN

En fecha 20 de julio de 2022, se publicó y entró en vigencia la Ley Orgánica de Zonas Económicas Especiales (en lo sucesivo LOZEE)<sup>1</sup>, que tiene por objeto regular la creación, organización, funcionamiento, administración y desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (ZEE), así como los incentivos económicos, fiscales y de otra índole que resulten aplicables, en función de un modelo de desarrollo económico soberano y de producción nacional que garantice el encadenamiento productivo, la seguridad jurídica, la justicia social y los medios ambientalmente sustentables (artículo 1 de la LOZEE).

---

\* Doctor en Derecho. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Socio fundador de Badell & Grau Despacho de Abogados.

<sup>1</sup> Gaceta Oficial N° 6.710 Extraordinario del 20 de julio de 2022.

Las ZEE han sido definidas como “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”<sup>2</sup>.

Las ZEE son herramientas de comercio, inversión y de política industrial espacial, que tienen como objetivo “superar las barreras que impiden la inversión en una economía más amplia, incluyendo las políticas restrictivas, falta de gobernabilidad, infraestructura inadecuada y problemas de acceso a la propiedad”<sup>3</sup>. Particularmente, la mayoría de las ZEE ofrecen a los inversionistas orientados a la exportación una serie de beneficios fiscales, aduaneros y de infraestructura especiales en relación con el entorno de la inversión interna<sup>4</sup>.

En su forma moderna las ZEE se iniciaron en los años 50 del siglo XX en Irlanda y en la década de los 80 del siglo XX recibieron un gran impulso cuando China las implementó en el contexto de su programa de reformas. En efecto, entre los primeros países que implementaron las ZEE se encuentran Irlanda (County Clare) en 1959; Taipei (Kaohsiung) en 1965; República Dominicana (La Romana) en 1965 y la India (Kandla) en 1967. Desde entonces, numerosos países las han regulado, entre ellos los Emiratos Árabes Unidos, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Colombia, Sudáfrica<sup>5</sup>.

Para el año 2018 de acuerdo con el informe anual *World Investment Report* (WIR19), de la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), se computaban cerca de 5.400 ZEE en 147 países, con más de 1000 de ese total establecidas en el período 2015 al 2018 y con más de 500 en etapa de diseño/planificación<sup>6</sup>.

De acuerdo con el *World Investment Report 2021* de la UNCTAD (WIR21), para el año 2020, al menos veintidós países (entre los que se encuentran Alemania, Brunéi, Colombia, Estados Unidos, Luxemburgo, la República de Corea y Singapur) han establecido ZEE enfocadas en segmentos del sector salud o han implementado paquetes de incentivos adicionales para el establecimiento de empresas de este sector en dichas zonas, y esto como respuesta a los cambios, por la pandemia, en las cadenas globales de suministro<sup>7</sup>.

En la actualidad, China encabeza la lista de más ZEE, con 2.543, seguida por Filipinas que tiene 528; India con 373; y EEUU con 262. En Latinoamérica sobresalen Nicaragua con

---

<sup>2</sup> Banco Mundial, informe “4. Infraestructura para Desarrollar las Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad”, Departamento de Financiamiento y Desarrollo del Sector Privado, Unidad Gerencial del País-América Central, Región de América Latina y el Caribe, octubre 2012. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/263621468011740500/pdf/839270WP0Vol040Box0382116B00PUBLIC0.pdf> p. 3.

<sup>3</sup> Ibidem. p. 3

<sup>4</sup> Ibidem. p. 3.

<sup>5</sup> “Zonas económicas especiales: ¿herramientas de crecimiento económico o marketing político?”, disponible en: <https://thinkingheads.com/latam/tendencia-global/zonas-economicas-especiales/>

<sup>6</sup> Manuel Sutherland, “Las Zonas Económicas Especiales (ZEE): la “solución” a la crisis venezolana”, en *POLITIKA UCAB*, 26 de julio de 2022. Disponible en: <https://politikaucab.net/2022/07/26/las-zonas-economicas-especiales-zee-la-solucion-a-la-crisis-venezolana/>

<sup>7</sup> Litsay Guerrero Albornoz, *Zonas económicas especiales para Venezuela. Viabilidad e impacto en el gasto público. Observatorio de Gasto Público*. Cedice. 2021. Disponible en: <https://cedice.org.ve/observatoriogp/wp-content/uploads/2021/10/Zonas-economicas-especiales-para-venezuela-viabilidad-e-impacto-en-el-gasto-publico.pdf>

52 ZEE; Costa Rica con 49; Colombia y Honduras con 39 y Brasil con 32, pero también tienen relevancia en México, República Dominicana y Panamá<sup>8</sup>.

De acuerdo con la UNCTAD, en el caso de América Latina y el Caribe, hasta el 2018 se registraba que las ZEE contribuyen en más del 50 % del total de exportaciones en Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua, en tanto que en México contribuyen un 30 % de las exportaciones totales y en Colombia un 13 %.

Otros países que han implementado las ZEE en la región son Antigua y Barbuda, Aruba, Belice, Curazao, Panamá, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago. Destacan en Latinoamérica zonas exitosas como es el caso de República Dominicana, Colombia, México, Costa Rica, Uruguay, etc., que en algunos casos han modernizado sus regímenes especiales para continuar atrayendo capitales extranjeros<sup>9</sup>.

En Colombia existe por ejemplo la Ley 677 del 2001 que establece las llamadas “Zonas Especiales de Exportación”, que se definen como espacios autorizados dentro de los municipios de Buenaventura, Cúcuta, Ipiales, Valledupar y Tumaco, que tienen como fin la atracción de inversiones que fortalezcan las exportaciones en dichos municipios mediante proyectos industriales y en un plazo no inferior a cinco años, desde que gozan de un régimen jurídico especial en materia tributaria, aduanera y laboral<sup>10</sup>.

En Honduras fue promulgada la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) en el año 2013, la cual regula estas zonas como ámbitos geográficos dirigidos a “crear el entorno económico y legal adecuado para situarse como centros de inversión nacional e internacional” (artículo 6 de la precitada ley).

En México, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales del 1º de junio de 2016, y en las principales leyes que las rigen, la implementación y el desarrollo de este programa en la región sur del país tiene como objetivo impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, busca reducir la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y amplíe las oportunidades para gozar de vidas saludables y productivas. Las regiones que se vieron impactadas por el establecimiento de las tres primeras ZEE fueron: Puerto Chiapas, en el caso de la zona económica ubicada en Tapachula, Chiapas; Puerto Lázaro Cárdenas en la zona que comprende los límites de los estados de Michoacán y Guerrero; así como la zona del Corredor del Istmo de Tehuantepec, que considera los Puertos de Coatzacoalcos, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca<sup>11</sup>.

En Venezuela el tema de las ZEE tampoco es nuevo; por el contrario, a partir de la década de los setenta del siglo XX fue creada la Zona Franca Industrial de Paraguaná mediante Decreto Presidencial nro. 1307 de fecha 6 de junio de 1973, posteriormente modificado en

---

<sup>8</sup> Carlos Álvaro, “Latinoamérica apuesta por las zonas especiales para crecer más”, en *Atalayar*, 22 de junio de 2019. Disponible en: <https://atalayar.com/content/latinoam%C3%A9rica-apuesta-por-las-zonas-especiales-para-crecer-m%C3%A1s>

<sup>9</sup> Litsay Guerrero Alborno, *Zonas económicas especiales para Venezuela. Viabilidad e impacto en el gasto público. Observatorio de Gasto Público*. Ob. cit.

<sup>10</sup> Alfredo Moreno Dávila, “Las ZEEE, una figura que se quedó en el papel”, en *LegisComex*. Disponible en: <https://www.legiscomex.com/Documentos/colaborador-alfredo-moreno-zeee#:~:text=De%20conformidad%20con%20los%20art%C3%ADculos,%2C%20Ipiales%2C%20Valledupar%20y%20Tumaco>.

<sup>11</sup> Fernando Gómez Zaldivar y Edmundo Molina, “Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional”. En *Problemas del Desarrollo*, v. 49, n. 193, p. 11-32, jun. 2018, Ciudad de México, 2018. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?Script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362018000200011](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0301-70362018000200011)

1997 para ampliar su ámbito de acción a las actividades comerciales y de servicios. También, en 1991 fue promulgada la Ley de Zonas Francas de Venezuela<sup>12</sup> y en 1995 se creó la a Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida.

En la actualidad hay un total de catorce ZEE en Venezuela que se han establecido a través de los decretos y leyes correspondientes (entre ellas la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida: Ley Sobre la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica 2. Zona Franca Industrial, Comercial y de Servicios ATUJA (ZOFRAT) 3. Zona Franca Industrial, Comercial y de Servicios de Paraguaná 4. Zona Libre para el Fomento de la Inversión Turística en la Pennínsula de Paraguaná 5. Zona de Puerto Libre de Santa Elena de Uai-rén 6. Zona de Puerto Libre de Nueva Esparta 7. ZEE Paraguaná 8. Zona Económica Especial de Ureña-San Antonio 9. Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Faja Petrolífera del Orinoco «Hugo Chávez» 10. Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco 11. Zona de Desarrollo Estratégico Nacional «Faja Pesquera y Acuícola de Venezuela» 12. Zona Económica Especial Guarenas-Guatire 13. Zona Económica Especial de Tinaquillo-San Carlos 14. Zona Económica Especial Palavecino y Municipio Iribarren del Estado Lara)<sup>13</sup>.

## I. DE LA LEY ORGÁNICA DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

De conformidad con el artículo 1 la LOZEE tiene por objeto regular la creación, organización, funcionamiento, administración y desarrollo de las ZEE, así como los incentivos económicos, fiscales y de otra índole que resulten aplicables, en función de un modelo de desarrollo económico soberano y de producción nacional que garantice el encadenamiento productivo, la seguridad jurídica, la justicia social y los medios ambientalmente sustentables.

Esta LOZEE según lo dispuesto en el artículo 2, rige a las personas jurídicas, públicas, privadas, mixtas y comunales, nacionales o extranjeras que participen en las ZEE, así como a los órganos y entes del Estado, vinculados directa e indirectamente con su desarrollo.

De otra parte, la LOZEE está regida a su vez por los principios de soberanía económica, seguridad jurídica, justicia social, desarrollo humano, desarrollo económico y social de la Nación, sustentabilidad, factibilidad, equilibrio económico y ambiental, sostenibilidad fiscal y de ingresos externos, planificación pública, popular y participativa, eficiencia, productividad, complementariedad, simplificación de trámites administrativos, corresponsabilidad, honestidad, transparencia y solidaridad (artículo 3 de la LOZEE).

### 1. Zonas Económicas Especiales

#### A. Definición

Las ZEE son definidas por la LOZEE como la “delimitación geográfica que cuenta con un régimen socioeconómico especial y extraordinario, en cuyas poligonales se desarrollan actividades económicas estratégicas previstas en esta Ley, en consonancia con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.” (artículo 4.10 de la LOZEE).

#### B. Carácter

La LOZEE establece que el desarrollo de las ZEE, incluidas las actividades económicas que en ellas se ejecuten, tiene carácter estratégico, de interés general y utilidad pública, lo

<sup>12</sup> Gaceta Oficial Nro. 34772, de fecha 8 de agosto de 1991.

<sup>13</sup> Para mayor profundidad sobre el tema véase Litsay Guerrero Albornoz, *Zonas económicas especiales para Venezuela. Viabilidad e impacto en el gasto público. Observatorio de Gasto Público*. Ob. cit.

que trae como consecuencia -según el artículo 5 de la LOZEE- que las personas jurídicas, bienes, servicios y actividades que constituyan las ZEE, (i) asumen una regulación especial de garantías, incentivos y protección económica, financiera, fiscal, jurídica y comercial, y (ii) asumen el deber de observancia y cumplimiento de las directrices, lineamientos, políticas, normas y procedimientos previstos en la LOZEE y en el Decreto de creación de la Zona Económica Especial, incluyendo aquellas que en materia de soberanía, independencia, auto-determinación, seguridad, defensa y desarrollo integral de la Nación, sean dictadas por el Ejecutivo Nacional.

### C. *Propósitos*

Ahora bien, la LOZEE atribuye a estas ZEE una serie de propósitos o finalidades “fundamentales” entre las que se encuentran las siguientes:

- 1) Desarrollar un nuevo modelo productivo nacional.
- 2) Promover la actividad económica productiva nacional y extranjera en el territorio nacional.
- 3) Diversificar y aumentar las exportaciones.
- 4) Participar en las innovaciones, cadenas productivas y mercados internacionales.
- 5) Impulsar el desarrollo industrial de la Nación.
- 6) Promover la sustitución selectiva de importaciones.
- 7) Contribuir con la diversificación de la economía del país.
- 8) Garantizar la transferencia tecnológica.
- 9) Asegurar el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas.
- 10) Impulsar el desarrollo de ventajas competitivas.
- 11) Crear nuevas fuentes de trabajo.
- 12) Incrementar la generación de ingresos para su justa distribución en la Nación.
- 13) Velar por la sustentabilidad ambiental en los procesos productivos.

Destacamos que la LOZEE prevé además que para que una zona determinada pueda ser considerada para constituirse en ZEE deben concurrir las siguientes condiciones:

- 1) Potencialidad geográfica del área de desarrollo para el uso o creación de conexiones terrestres, acuáticas, fluviales, lacustres o aéreas, que faciliten el acceso a los mercados y centros de producción, nacionales e internacionales.
- 2) Importancia de los recursos naturales que se concentren en torno al área geográfica y permitan su transformación en los procesos industriales para la exportación y la satisfacción de las necesidades nacionales.
- 3) Condiciones geográficas y económicas que favorezcan la integración de procesos productivos a lo interno y con el resto del mundo, sobre la base del despliegue de la participación de actores nacionales y extranjeros.
- 4) Estructuras industriales y productivas, que faciliten la construcción de cadenas productivas en las ZEE o eslabonadas con éstas.
- 5) Potencial existencia de infraestructura económica y de servicios para el desarrollo productivo.

#### D. *Áreas de desarrollo*

Según establece el artículo 12 de la LOZEE, las ZEE deberán circunscribirse al desarrollo de los siguientes sectores y actividades:

1) Industrial: comprende los sectores de producción de bienes, manufactura, agroindustria estratégica, exportación y reexportación, aeronáutica y energía en cualquiera de sus categorías.

2) Tecnológicos: comprende la instalación de parques tecnológicos para el desarrollo y producción de sistemas, partes, componentes y piezas de las telecomunicaciones, informática y telemática, aplicaciones y sistemas informáticos, reciclaje de desechos sólidos y tecnológicos, actividades de investigación y desarrollo científico para la materia del espacio ultraterrestre, desarrollo de la ciencia y tecnología militar.

3) Servicios Financieros: comprende la instalación de la banca y servicios financieros bajo modalidad de régimen fiscal preferente.

4) Servicios no financieros: comprende la instalación y producción de los sectores de logística para la prestación y exportación de los servicios turísticos, hotelería, recreación y entretenimiento.

5) Producción Agroalimentaria Primaria: comprende las actividades de producción primaria de los sectores agrícola, pecuario, pesquero y acuícola con fines de exportación y para concretar la soberanía alimentaria del país.

#### E. *Procedimiento de creación*

De conformidad con el artículo 7 de la LOZEE, corresponde exclusivamente al presidente de la República la creación y supresión de las ZEE. Esta competencia deberá ejercerla el presidente mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros, previo informe presentado por los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de planificación, economía y finanzas, así como de aquellos con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la ZEE.

Ese Decreto de creación de la ZEE deberá contener según el artículo 9 una serie de especificaciones, entre ellas:

1. El nombre y tipo de la ZEE.
2. Las actividades económicas de interés nacional que justifican su creación y el desarrollo socioprodutivo que en ella se realizará.
3. Las coordenadas de extensión geográfica de las poligonales que delimitan la ZEE.
4. Los Polos de Desarrollo, Áreas de Desarrollo y Distritos Motores de Desarrollo que, según sea el caso, resulten aplicables, así como su delimitación geográfica.
5. Los respectivos incentivos económicos, fiscales y de otra índole previstos en la LOZEE que, según sea el caso, resulten aplicables, previa evaluación económica-financiera por parte de los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de planificación, economía y finanzas, así como de aquellos con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la ZEE.
6. La Autoridad Única de la ZEE encargada de ejecutar las políticas, planes y proyectos del área económica que se trate dentro de la poligonal de las ZEE, en los términos previstos en la LOZEE.

Ahora bien, el Decreto que declare la creación de una ZEE, deberá a su vez ser remitido por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional dentro de los ocho días continuos siguientes a aquel en que haya sido dictado en Consejo de Ministros, para su consideración y autorización.

La Asamblea Nacional deberá pronunciarse sobre la autorización del Decreto de creación de la Zona Económica Especial dentro de los diez días hábiles siguientes. Vencido este lapso, sin que se haya efectuado el pronunciamiento de la Asamblea Nacional, se considerará autorizado el Decreto de creación.

Ahora bien, establece la LOZEE que las ZEE creadas con antelación a la entrada en vigencia de la LOZEE deberán ser evaluadas por el Ejecutivo Nacional a los fines de determinar su viabilidad y, de ser el caso, suprimirlas o adaptarlas, mediante sucesivos decretos, al régimen de organización, administración y funcionamiento previsto en la LOZEE, en un plazo no mayor a ciento ochenta días (Disposición Transitoria Única).

#### F. *Distritos Motores de Desarrollo*

Los Distritos Motores de Desarrollo son definidos en la LOZEE como una forma especial de subregión delimitado en el Decreto de creación de la ZEE y dentro de sus respectivas Áreas de Desarrollo, para “articular e impulsar, mediante un plan específico, las políticas, planes y proyectos de la Zona Económica Especial, así como garantizar el desarrollo integral subregional sobre la base de las variables físico-naturales, geo-históricas, funcionales, potencialidades productivas y sistema de ciudades y de movilidad que comprendan” (artículo 4.7 de la LOZEE).

De conformidad con el artículo 14 de la LOZEE, estos Distritos Motores de Desarrollo de las ZEE deberán considerar las potencialidades del área geográfica de que se trate en las estrategias de especialización económica que conforman dichos Distritos Motores de Desarrollo. De la misma forma, establece la LOZEE que, dentro de los Distritos Motores de Desarrollo de las ZEE, se implementarán las acciones que permitan impulsar las obras y servicios esenciales en las subregiones con menor desarrollo relativo, disminuyendo las asimetrías espaciales, democratizando la accesibilidad y estructura de soporte social y económico a la población.

Con todo, estos Distritos Motores de Desarrollo de las ZEE podrán ser creados por el Presidente de la República en el Decreto de creación de la ZEE, con el fin de “fomentar un esquema de desarrollo subregional que permita ejecutar los objetivos históricos del Plan de Desarrollo Económico Social de la Nación, a partir de las potencialidades que ofrecen los espacios geográficos que la componen”.

#### G. *Superintendencia de las Zonas Económicas Especiales*

La LOZEE creó la Superintendencia Nacional de las ZEE, como un instituto público de carácter técnico y especializado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrita a la Vicepresidencia de la República (artículo 16 de la LOZEE).

#### H. *Privilegios y competencias*

Esa Superintendencia Nacional de las ZEE, de acuerdo con el artículo 16 de la LOZEE, tendrá su sede en Caracas y contará con las prerrogativas, privilegios y exoneraciones de orden fiscal, tributario y procesal que la ley otorga a la República,

#### I. *Competencias*

La Superintendencia Nacional de las ZEE tiene las siguientes competencias de conformidad con el artículo 17 de la LOZEE :

1) Ejercer la gestión, administración, dirección, coordinación, control, supervisión e inspección de las ZEE, de conformidad con lo previsto en el Decreto de creación correspondiente y los lineamientos emanados del órgano de adscripción.

2) Elaborar los proyectos del Plan de Desarrollo de las ZEE, en coordinación con los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de planificación, economía y finanzas, así como de aquellos con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la ZEE.

El “Plan de Desarrollo de la Zona Económica Especial” es definido por la LOZEE como el conjunto de políticas, programas y proyectos para el desarrollo productivo y social de la ZEE, en el cual se organizan y delimitan los rubros priorizados y actividades económicas, de acuerdo con la especialidad sectorial de la ZEE. El Plan de Desarrollo deberá incluir los Polos de Desarrollo Productivo, las Áreas de Desarrollo y los Distritos Motores de Desarrollo que resulten aplicables (artículo 4.6 de la LOZEE).

3) Colaborar con el Centro Internacional de Inversión Productiva en la evaluación de los proyectos de participación que sean presentados para operar dentro de las ZEE.

4) Someter, junto al Centro Internacional de Inversión Productiva, los proyectos de participación que sean presentados, para la aprobación de la Ministra o Ministro del Poder Popular con competencia en las materias relacionadas con las actividades previstas para la ZEE.

5) Contribuir con el Centro Internacional de Inversión Productiva en la evaluación del perfil empresarial de los participantes para desarrollar actividades económicas en las ZEE.

6) Emitir la constancia de participación en el desarrollo de actividades económicas en las ZEE.

7) Realizar una evaluación anual sobre las estrategias y lineamientos generales de los Planes de Desarrollo de las ZEE y presentar al órgano de adscripción las recomendaciones pertinentes a los fines de favorecer su cumplimiento.

8) Articular con los órganos y entes del Estado las facilidades, simplificación, celeridad y eficiencia administrativa necesaria para el correcto funcionamiento de las ZEE.

9) Aprobar el Convenio de Actividad Económica y, en caso de ser necesario, su *Addendum*, previa autorización del órgano de adscripción.

10) Contribuir con el correcto funcionamiento de un sistema de Ventanilla Única para las ZEE que se encargue de unificar y simplificar los trámites que competen a los diferentes órganos y entes de la administración pública nacional, estatal, municipal relacionados con la operación de las ZEE. Este sistema estará integrado a la Ventanilla Única de Comercio Exterior de la República Bolivariana de Venezuela.

11) Coadyuvar junto con el Centro Internacional de Inversión Productiva, al desarrollo del Plan de Promoción Estratégica de las ZEE.

El “Plan de Promoción Estratégica” constituye el conjunto de programas, proyectos y lineamientos, mediante el cual se define la política aplicable para la promoción y difusión nacional e internacional de los Planes de Desarrollo de la ZEE, así como la captación de potenciales participantes para el desarrollo de las correspondientes actividades económicas (artículo 4.7 de la LOZEE).

12) Crear y organizar en sus respectivas zonas de competencia las oficinas de las Autoridades Únicas de ZEE y supervisar su funcionamiento.



13) Articular con los órganos y entes de la República la implementación de las políticas que permitan asegurar la calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos necesarios para propiciar condiciones óptimas de desarrollo productivo en las ZEE.

14) Brindar asesoría en materia de ZEE a los órganos nacionales, estatales, municipales y comunales que lo requieran.

15) Adoptar las medidas que propicien la participación del Poder Popular en la creación y fortalecimiento de los sectores productivos destinados a desarrollar o ejecutar las actividades contempladas en esta Ley, en coordinación con el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comunas y movimientos sociales.

16) Recomendar a través del órgano de adscripción, la creación, modificación o supresión de una ZEE.

17) Rescindir el Convenio de actividad económica, en virtud del incumplimiento de los requisitos de desempeño, metas, inversiones comprometidas y demás obligaciones, así como por las demás causales previstas en el respectivo Convenio y en las leyes.

18) Llevar un registro detallado de las empresas nacionales o extranjeras, públicas, privadas, mixtas o comunales que ejecutan los proyectos de participación que hayan sido aprobados.

19) Presentar al órgano de adscripción informes trimestrales sobre su gestión, resultados y logros alcanzados por las ZEE, así como los demás informes que les sean requeridos, de conformidad con las políticas y lineamientos dictados por el órgano de adscripción.

20) Recibir el informe de la Autoridad Única sobre la ejecución de las políticas, planes y proyectos de la ZEE que le haya sido encomendada.

21) Contribuir a la formación de las organizaciones de base del Poder Popular, a través de programas que sean diseñados para tal fin.

22) Las demás que establezca el reglamento de la LOZEE.

#### J. *Patrimonio*

El patrimonio de la Superintendencia Nacional de las ZEE, de conformidad con el artículo 18 de la LOZEE estará constituido por:

1) Los recursos que le sean asignados presupuestariamente para el Ejercicio Fiscal correspondiente y los recursos extraordinarios que le acuerde el Ejecutivo Nacional.

2) Los bienes que, para el cumplimiento de sus fines, le sean transferidos por la República o sus entes.

3) Las donaciones que se hagan a su favor.

4) Las tasas y tarifas establecidas por la prestación de servicios por parte de la Superintendencia Nacional de las ZEE.

5) Cualquier otro ingreso permitido por la ley.

#### K. *Consejo Directivo*

La Superintendencia Nacional de las ZEE estará dirigida y administrada por un Consejo Directivo, conformado por el Superintendente, quien lo presidirá y seis miembros principales, con sus respectivos suplentes, quienes serán de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República (artículo 19 de la LOZEE).

Según el artículo 20 de la LOZEE, las facultades del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de ZEE, así como las normas de convocatoria, quorum, funcionamiento y toma de decisiones de este, estará regulada mediante Resolución dictada por el Vicepresidente Ejecutivo.

Seguidamente, el artículo 21 de la LOZEE establece que corresponde al Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de ZEE, dictar las normas relativas a su organización y funcionamiento, así como las que regulen la gestión de la Superintendencia, previa aprobación del órgano de adscripción.

#### L. *Superintendente Nacional de las ZEE*

El Superintendente Nacional de las ZEE, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la LOZEE tiene las siguientes atribuciones:

1) Representar la Superintendencia ante las autoridades administrativas y gubernamentales, instituciones, oficinas públicas o privadas, corporaciones, compañías, empresas u oficinas nacionales o extranjeras para los actos de coordinación y colaboración que tenga a lugar conforme a los fines establecidos en la LOZEE.

2) Ejecutar las decisiones que sean adoptadas por la Superintendencia.

3) Cumplir las políticas generales de incentivos, operación, comercialización y administración de las ZEE.

4) Celebrar los contratos o acuerdos que permitan asegurar el funcionamiento y logro de los objetivos establecidos para las ZEE, aprobados por el Consejo Directivo.

5) Formular y proponer al Consejo Directivo de la Superintendencia, las estrategias y alternativas de gestión operacional y comercial que permitan facilitar la viabilidad de la participación nacional o extranjera, pública, privada, mixta o comunal en las ZEE.

6) Convocar y dirigir las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo Directivo de la Superintendencia.

7) Presentar trimestralmente al órgano de adscripción un informe de gestión sobre el cumplimiento y alcance de las metas establecidas para las ZEE, así como los demás informes que les sean requeridos, de conformidad con las políticas y lineamientos dictados por el órgano de adscripción.

8) Cualquier otra prevista en la ley y las normas de gobierno de la Superintendencia.

#### 4. *Autoridad Única en las ZEE*

La Autoridad Única en las ZEE es la encargada de ejecutar los lineamientos de las políticas, planes y proyectos señalados en el Decreto de creación de la respectiva ZEE, cumplir los deberes, atribuciones y facultades que establezca el Decreto de su designación, así como las que señale o delegue la Superintendencia Nacional de las ZEE, conforme lo previsto en la LOZEE y su reglamento (artículo 23 de la LOZEE).

La Autoridad Única responderá ante la Superintendencia Nacional de las ZEE sobre los avances y cumplimiento de las políticas, planes y proyectos que le sean encomendados, mediante informes trimestrales o aquellos que le sean requeridos con anticipación a este lapso. Además, la Autoridad Única de la ZEE tiene la obligación de implementar los mecanismos de coordinación y consulta con la respectiva autoridad estatal, municipal y de representación comunal que formen parte de las áreas geográficas de la ZEE, a los fines de ejecutar políticas de desarrollo conjuntas que favorezcan el logro de los objetivos de la ZEE (artículo 25 de la LOEE).

Al igual que los miembros del Consejo Directivo de las ZEE, el funcionario encargado de ejercer la Autoridad Única en las ZEE será designado por el Presidente de la República.

#### 5. *Centro Internacional de Inversión Productiva*

En primer lugar, recordemos que el Centro Internacional de Inversión Privada fue creado por la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos<sup>14</sup> dictada en el año 2020 por la sedicente Asamblea Nacional Constituyente inconstitucionalmente instalada en el año 2017, como un ente encargado del registro, estudio y seguimiento de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas, así como de la evaluación, aprobación y promoción de los proyectos productivos derivados de la aplicación de esa Ley Constitucional y la gestión de la Marca País, como estrategia orientada a la promoción de inversiones y el comercio exterior (artículo 15 de la prenombrada ley).

Ahora bien, la LOZEE además asigna en su artículo 26 una serie de competencias al Centro Internacional de Inversión Productiva respecto de las ZEE, entre las cuales señala las siguientes:

1) Promover la captación de potenciales participantes para desarrollar actividades económicas en las ZEE, en coordinación con la Superintendencia Nacional de las ZEE y de conformidad con el Plan de Promoción Estratégica.

2) Establecer condiciones, requisitos técnicos y procedimientos para la presentación, estudio y evaluación de los proyectos de participación.

3) Evaluar el perfil empresarial de los potenciales participantes para desarrollar actividades económicas en las ZEE, en coordinación con la Superintendencia Nacional de las ZEE.

4) Evaluar los proyectos de participación presentados por las personas jurídicas nacionales o extranjeras, así como certificarlos para operar en las ZEE, en coordinación con la Superintendencia Nacional de las ZEE.

5) Evaluar las modificaciones a los convenios suscritos para operar en las ZEE, siguiendo el procedimiento establecido para la evaluación y aprobación de los proyectos de participación.

6) Las demás establecidas en el ordenamiento jurídico.

#### 6. *Incentivos para la inversión en las ZEE*

La LOZEE establece una serie de incentivos fiscales y aduaneros, de los cuales serán beneficiarios las personas jurídicas públicas, privadas, mixtas y comunales, nacionales o extranjeras, que operen en las ZEE, que ejecuten proyectos de participación en las ZEE y que hayan suscrito el respectivo Convenio de actividad económica (artículo 27 de la LOZEE).

Entre estos beneficios o incentivos la LOZEE enumera los siguientes:

##### A. *Incentivos fiscales*

1) El Reintegro Tributario de Importación (*DRAW BACK*), conforme al criterio que sea determinado por el Ejecutivo Nacional en el Decreto de creación, cuyo procedimiento de determinación, verificación, certificación, pago y autoridad competente para realizarlo, se regirá conforme lo previsto en la legislación en materia de aduanas, el Reglamento sobre los Regímenes de Liberación, Suspensión y otros Regímenes Aduaneros Especiales, así como las

<sup>14</sup> Gaceta Oficial N° 6.583 Extraordinaria del 12 de octubre de 2020.

resoluciones que regulan la materia emitidas por el Ministerio del Poder Popular con competencia en economía, finanzas y comercio exterior. No aplicará este reintegro a los bienes de consumo final, a los que desplacen producción nacional ni a los que afecten los objetivos de la estrategia de sustitución de importaciones (artículo 28 de la LOZEE).

2. El Reintegro Tributario en materia de otros impuestos nacionales, conforme al criterio que sea determinado por el Ejecutivo Nacional en el Decreto de creación, cuyo procedimiento de determinación, verificación, certificación y pago, se hará conforme lo previsto en el Código Orgánico Tributario, así como las resoluciones que, para tales efectos, sean dictadas por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía, finanzas y comercio exterior, para los reintegros tributarios de las ZEE (artículo 28 de la LOZEE).

3) De otra parte, el artículo 35 de la LOZEE establece que la organización y funcionamiento de las entidades bancarias y sistema financiero, cuya instalación sea autorizada para desarrollar el rubro de servicios financieros en las ZEE, estarán sujetos a un régimen fiscal excepcional y preferente, de conformidad con las normas que dicte el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía, finanzas y comercio exterior.

El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía, finanzas y comercio exterior establecerá, -mediante Resolución- el límite máximo del total de todos los incentivos otorgados para el desarrollo de los proyectos de participación en las ZEE a los que hace referencia la LOZEE, con base en el monto recaudado por concepto de impuesto sobre la renta en el respectivo ejercicio fiscal anterior (artículo 28 de la LOZEE).

Como bien explica la autora Litsay Guerrero, comúnmente los beneficios tributarios en las ZEE se establecen a través de exoneraciones tributarias parciales o totales, reducción de tasas impositivas que pueden aplicarse para el pago de los impuestos corporativos, impuestos a los ingresos, impuestos al valor agregado. Además, suelen incluirse en el esquema de incentivos, reembolsos o devoluciones de impuestos, exoneración de derechos de importación de mercancías que sean utilizadas dentro de la zona para los procesos productivos<sup>15</sup>, tales como los que acabamos de mencionar que están presentes en la LOZEE.

En efecto, el régimen de beneficios tributarios es típico en las llamadas ZEE. Véase como ejemplo en el régimen jurídico de Colombia la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) la cual definió un régimen tributario especial para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo en aquellas ciudades que tienen altas tasas de desempleo. Esta norma denominó esas regiones como “Zonas Económicas y Sociales Especiales”, cuyo principal beneficio es la tarifa general de renta del 0% por los primeros 5 años y del 50% de la tarifa general de renta durante los 5 años siguientes<sup>16</sup>.

De igual forma, en México, con ocasión de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció que las empresas y personas físicas con actividad empresarial que inviertan en las ZEE obtendrán descuentos en el pago del Impuesto Sobre la Renta de 100% en los primeros 10 años y 50% en los siguientes cinco años.

---

<sup>15</sup> Litsay Guerrero Alborno, Zonas económicas especiales para Venezuela. Viabilidad e impacto en el gasto público. Observatorio de Gasto Público. Ob. cit.

<sup>16</sup> “Abecé Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE)”, en *Dian*, 02 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/BlogDetails.aspx?DianId=8>

“A estos incentivos se suman algunos otros relacionados con facilidades crediticias, administrativas, tratamiento especial en lo referente al Impuesto al Valor Agregado (IVA), principalmente”<sup>17</sup>.

Destacamos que en la mayoría de los países que regulan ZEE, las exoneraciones fiscales para las personas que se establezcan en dichas zonas están limitadas en un rango de tiempo, entre cinco y diez años, sin embargo, la LOEE no establece limitación alguna.

#### B. *Beneficios aduaneros*

##### 1) Admisión temporal para perfeccionamiento activo

Establece el artículo 30 de la LOZEE que las personas jurídicas, públicas, privadas, mixtas y comunales, nacionales o extranjeras que operan dentro de las ZEE, al momento de importar al territorio nacional aquellos insumos, materias primas, partes o piezas que, por su naturaleza o por su urgencia debidamente justificada, resulten básicos e indispensables para lograr la ejecución de su proyecto de actividad económica, contarán con los mayores beneficios que brinda la legislación en materia de Aduanas y su Reglamento referido a la admisión temporal para perfeccionamiento activo, de conformidad con las providencias que dicte la administración tributaria nacional.

##### 2) Régimen tarifario

Las mercancías que procedan de las ZEE, así como los bienes, sus partes y accesorios provenientes del exterior, que sean internados al territorio nacional para el consumo nacional, estarán sometidos al régimen jurídico aduanero comprendido en el régimen tarifario y legal que esté vigente para la fecha de su manifestación de voluntad o declaración de aduanas, todo esto conforme al destino aduanero que le otorgue el consignatario de las mercancías, de conformidad con las providencias que dicte la administración tributaria nacional (artículo 31 de la LOZEE).

Existen regímenes de ZEE que establecen una exención absoluta de los bienes objeto de importación con ocasión de dichas ZEE. Así por ejemplo véase la Ley Orgánica de Zonas de Empleo y Desarrollo Económico de Honduras que dispone en el artículo 32 que “Las importaciones que realicen las personas jurídicas que operan en una Zona de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), al ingresar al territorio aduanero nacional estarán libres del pago de todo impuesto, arancel, cargos, recargos, derechos consulares, impuestos internos, de consumo y gravamen que tengan relación directa o indirecta, con las operaciones de importación y exportación.”. Incluso establece el precitado artículo que dichas importaciones se tramitarán sin la intervención de agente aduanero o apoderado especial aduanero, por lo que solo se requerirá hacer uso de una declaración única aduanera. Destacamos además que, para el ordenamiento jurídico de Honduras, estas “Zonas de Empleo y Desarrollo Económico” son zonas fiscales y aduaneras extraterritoriales, distintas a las del resto del territorio nacional.

#### C. *Otros beneficios*

##### 1) Instalaciones y coordinaciones para el transporte multimodal

En atención a las potencialidades de las ZEE, la LOZEE establece en su artículo 32 que se podrá instalar un sistema de corredores de infraestructura de transporte multimodal: terrestres, acuáticos, fluviales, lacustres o aéreas y ferroviario, con zona de carga y descarga preferencial de mercancía.

---

<sup>17</sup> Fernando Gómez Zaldivar y Edmundo Molina, “Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional”. Ob. cit. p. 20.

En este orden, la Superintendencia Nacional de las ZEE, efectuará las coordinaciones necesarias para implementar -a través del Ministerio del Poder Popular en materia de transporte- la ejecución de las operaciones portuarias de carga, descarga, tránsito, transbordo, caleta, estiba, acarreo, arrumaje, almacenamiento, despacho y otras actividades conexas o inherentes a la movilización de los bienes o mercancías ajustadas a los objetivos de ejecución de los respectivos Proyectos de Participación para las ZEE.

#### 2) Incentivos educativos

Además, la LOZEE establece que la Superintendencia Nacional de las ZEE, en coordinación con los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de educación, ciencia, tecnología, innovación, turismo y comunas, creará centros de formación e investigación que promuevan el desarrollo de un modelo de capacitación integral del talento humano que participa en las distintas actividades productivas y rubros priorizados desarrollados en las ZEE (artículo 33 de la LOZEE).

#### 3) Inclusión en el Catálogo de Opciones de Inversiones Turísticas

Dispone el artículo 34 de la LOZEE la obligación del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de turismo, de incluir las ZEE de vocación turística dentro de sus planes de promoción de inversiones a los fines de atraer a los potenciales inversionistas nacionales o extranjeros en esta área.

#### 4) Libre convertibilidad

Por último, el artículo 36 de la LOZEE dispone como beneficio respecto de las actividades económicas que se desarrollen en las ZEE, el régimen del sistema de libre convertibilidad de la moneda, así como por planes de financiamiento ofrecidos por instituciones bancarias especializadas para el desarrollo de la economía real y productiva, de conformidad con las normas que dicte el Banco Central de Venezuela y el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía, finanzas y comercio exterior, todo ello, “sin perjuicio de garantizar la unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela”.

### 7. *Impacto económico de los fines e incentivos planteados*

Conviene hacer algunos comentarios acerca de las expectativas y posible impacto económico que pudiera tener la implementación de la LOZEE. Es decir, analizar si con fundamento en las disposiciones de LOZEE, pueden realmente ser alcanzados los fines del texto legal dentro del contexto actual en Venezuela.

Recordemos que el objeto de la LOZEE es procurar el desarrollo económico y la producción nacional, que garantice el encadenamiento productivo, la seguridad jurídica, la justicia social y los medios ambientalmente sustentables. Para ello, la ley establece que las ZEE, que serán los espacios geográficos donde los particulares que estén interesados podrán disfrutar de los beneficios señalados en este trabajo, para lo cual estos deberán dar cumplimiento a una serie de requisitos previos y bajo la supervisión de la Superintendencia Nacional de las ZEE. En tal sentido, entendemos que las disposiciones de la LOZEE deberían fomentar que los inversionistas o particulares se acojan a estas condiciones especiales, para que luego ello impacte directamente en la procura del objeto propuesto por la LOZEE.

La primera consideración que puede hacerse en ese sentido es la relativa a la seguridad jurídica. En efecto, observamos que entre las competencias de la Superintendencia Nacional de las ZEE encontramos algunas que se refieren a la colaboración y contribución con el Centro Internacional de Inversión Productiva, que es un instituto autónomo creado por la Ley

Constitucional Antibloqueo Para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos dictada por la Asamblea Nacional Constituyente que se conformó en 2017<sup>18</sup>.

En otras oportunidades hemos dicho, y ahora lo ratificamos, que consideramos que todas las leyes que dictó esa Asamblea Nacional Constituyente son inconstitucionales en virtud de que ese órgano tuvo un origen y desempeño también inconstitucional.<sup>19</sup> Adicionalmente, la “Ley Constitucional Antibloqueo” viola gravemente principios y garantías de rango constitucional y, además, permite la desaplicación del ordenamiento jurídico vigente, junto con potestades casi ilimitadas para ello otorgadas al Ejecutivo Nacional.<sup>20</sup>

Por tanto, hay el riesgo de que las funciones que se ejerzan en conjunto con este Centro Internacional de Inversión Productiva sean eventualmente cuestionadas por fundamentarse en este instrumento normativo viciado de inconstitucionalidad.

Otro aspecto que también podría ser cuestionado por parte de los inversionistas es el referido a la declaratoria de utilidad pública que establece el artículo 5 de la LOZEE de “[...] las actividades económicas que en ellas se ejecuten [...]”, es decir, en las ZEE.

Como se observa las actividades económicas emprendidas en las ZEE son consideradas como de utilidad pública, lo cual crea un contexto de fuerte intervención económica por parte de los entes y órganos del poder público que tengan potestades de esa índole. Así mismo, la condición de utilidad pública es uno de los requisitos para el ejercicio de la potestad expropiatoria.

Por tanto, si se analizan con detalle estas circunstancias, la inversión en las ZEE estará desde el inicio muy sujeta al control de la administración pública y lejana a una mayor libertad económica o garantías de mantenimiento y retorno de la inversión sin mayores incidencias, factores estos que muy seguramente serán considerados por cualquier persona que decida o no acogerse a esta posibilidad.

Así mismo, otras disposiciones también llaman la atención sobre la ausencia de certeza en las expectativas y condiciones concretas de cada inversión que se llegue a formalizar en el marco del régimen de las ZEE.

La LOZEE no establece un régimen de beneficios e incentivos previamente definidos con claridad, sino más bien la mera expectativa de poder disfrutar de estos y que además existe la posibilidad de regímenes distintos para cada uno de los posibles beneficiarios, todo lo cual hace difícil el prever las condiciones económicas concretas, antes de poder iniciar la inversión.

Para ser beneficiario de los incentivos a ser implementados en las ZEE, se deberá suscribir el llamado “Convenio de actividad económica”. Este acuerdo por su aparente naturaleza consensual dependerá de las intenciones o conveniencia de la administración para cada caso en particular y en consecuencia siendo al final un elemento variable el alcance particular de los beneficios e incentivos para cada inversionista, se podrían presentar cuestiones de desigualdad entre cada uno de ellos que se ubiquen dentro de una misma ZEE, con el riesgo de que esa situación genere cuestionamientos desde el punto de vista de la promoción a la libre competencia.

---

<sup>18</sup> Publicada en Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.583 del 12 de octubre de 2020.

<sup>19</sup> Véase: Rafael Badell Madrid, “Derecho administrativo, la buena administración y la ley antibloqueo” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales Homenaje al Doctor José Andrés Octavio N° 161*, Caracas, 2020, pp. 1521 y siguientes.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 1547 y siguientes.

Lo anterior podría verse como falta de seguridad jurídica y confianza para la inversión y por tanto no parece un mecanismo eficiente para atraer inversiones.

Lo mismo puede decirse de los incentivos o beneficios que se mencionan en la ley, que son los fiscales y aduaneros. Como ya vimos, se establece en forma genérica (artículo 28) dos incentivos fiscales, que son el reintegro aduanero (DRAW BACK) y el reintegro tributario “[...] en materia de otros impuestos nacionales [...]”, sin definir o concretar en forma alguna el alcance de la disposición, mucho más allá de encomendar al criterio del ejecutivo nacional la creación por decreto del régimen que aplicará a estos incentivos.

De nuevo observamos poca transparencia y determinación del incentivo que puede quedar sujeto -no sólo a lo que pueda disponer el respectivo Convenio de actividad económica, que como ya dijimos podría ser generador de desigualdad y falta de generalidad ahora en temas fiscales- sino también a las directrices de la administración central en cuanto al definitivo alcance de estos beneficios.

El tema de los impuestos y tributos municipales, que son siempre un factor a tomar en cuenta para la planificación de cualquier inversión en determinada zona geográfica, incluidas las ZEE, es otro que queda igualmente sujeto a un futuro desarrollo por lo que disponga el decreto de creación de éstas, sin mayor expectativa concreta.

En efecto, el artículo 5 de la LOZEE establece que con base al principio de colaboración para la realización de los fines del Estado, los entes y órganos municipales (y también los estatales) “procurarán” adoptar las medidas necesarias para facilitar la ejecución de lo previsto en la ley y la aplicación de los incentivos que finalmente se acuerden.

De modo que se hace una especie de exhortación para que los municipios tomen medidas en consonancia con el régimen de beneficios que impere en la ZEE de que se trate, con lo cual pareciera -salvo que se entienda como una intromisión inconstitucional dentro de las competencias de los municipios por parte de la administración central- que pudiera quedar finalmente a la discreción de estos entes el que se acojan, repliquen o no los incentivos tributarios dentro de su ámbito de competencias en las ZEE, pudiendo ello significar una incongruencia o contradicción con el objeto de la LOZEE, al menos a un nivel municipal.

Hay poco desarrollo de un tema tan fundamental como lo sería el de los incentivos fiscales, lo cual redundaría en la no posibilidad de contar con una expectativa mejor definida sobre estos asuntos, por parte de los eventuales beneficiarios.

Aunado a todo lo anterior, que de por sí ya genera dudas sobre el verdadero impacto económico positivo que pudiera traer la implementación de las ZEE, tenemos que, según algunos expertos, la experiencia de estas zonas en otros países no ha sido siempre la más exitosa. Así, téngase en cuenta lo comentado por el economista Juan Carlos Guevara sobre un estudio realizado en 2019 donde se encontró que “[...] de las 5.400 ZEE registradas a nivel mundial, solo un 13% están en uso pleno/plena ocupación; 22% en uso/ocupación suficiente, mientras que 47% entre algo subutilizada/algo vacante y muy subutilizada y vacante.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Juan Carlos Guevara “Del Inusitado Encanto de las Zonas Económicas Especiales” en *Notas sobre la Economía Venezolana*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, noviembre 2021. p. 1, disponible en <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/2022/01/UCAB-Nota-12-Zonas-Economicas-Especiales.pdf>, consultado el 18 de noviembre de 2022. Más adelante, este mismo autor nos comenta (página 5 y siguientes del estudio) que según el *World Investment Report* (2019) hay ciertos factores críticos que deben tomarse en cuenta para el éxito de las ZEE, destacando el que deban ser coherentes con la política económica de los países donde se implementen; contar con un diseño para la recuperación de costos; ser operadas



El mismo experto indica también que los antecedentes en cuanto a ZEE en Venezuela, tampoco han sido ejemplo de un mayor éxito, haciendo referencia a una situación de abandono actual de los llamados parques industriales y puertos libres en nuestro país.

A fin de dar una explicación sobre las causas del poco éxito de las ZEE, el referido autor reseña una serie de hechos que tienden a esa situación y que extrae del contenido del *World Investment Report* de 2019, previamente mencionado en la parte introductoria de este trabajo. Los hechos mencionados se refieren a la ausencia de correlación entre incentivos fiscales y crecimiento de las ZEE; la perpetuación de la “trampa del ingreso medio” que se trata de los incentivos relacionados con la desmejora o relajamiento de las condiciones laborales de origen legal en esas zonas; necesidad de cambiar del modelo multi-actividad al especializado en cuanto a las industrias que operen en las ZEE; fracaso en el diseño de las ZEE en aislamiento de la actividad económica de su entorno, lo que significa que no se logra la interdependencia de proveedores locales y que trae como consecuencia el que se dependa de importaciones con precios internacionales.<sup>22</sup>

Bajo estas premisas, vemos que uno de las situaciones criticadas en las ZEE es la de los incentivos fiscales y su falta de correlación con el crecimiento o éxito de éstas, que son precisamente uno de los beneficios que señala expresamente la LOZEE -aunque estarían aún por ser desarrollados- por lo que esta ya estaría incurriendo en uno de esos hechos que al parecer no necesariamente conllevan al éxito de las ZEE, que sería principalmente el aumento de inversiones que a su vez impacten positivamente en el desarrollo económico local.

De ahí que no solamente podamos hacer la observación en cuanto al poco impacto económico de las ZEE, desde la perspectiva de como se encuentra estructurada su puesta en funcionamiento y supervisión por los entes públicos, en la LOZEE, así como de la ausencia de un régimen claro de beneficios e incentivos tributarios o fiscales; sino que también otro indicio que sustentaría esta aseveración son los pocos casos exitosos de ejemplos o figuras análogas en otros países; situación esta que bien pudiera darse nuevamente entre nosotros.

Esto nos lleva a la reflexión de que las ZEE podrán tener un verdadero impacto económico en cuanto al objeto que se planteó la LOZEE, en la medida de que sus disposiciones puedan ser readaptadas conforme a un verdadero ambiente de seguridad jurídica, expectativas claras e igualdad de oportunidades para los posibles inversionistas; así como también un régimen de incentivos fiscales mejor desarrollado, claro y general, que sea menos propenso a la discrecionalidad de las autoridades o de lo que pueda surgir en acuerdos suscritos entre estas y los particulares. Las críticas que se han recogido sobre otras experiencias e incluso sobre los propios antecedentes venezolanos, deberán igualmente ser tomadas en cuenta, so pena de incurrir en el abandono o poco impacto de las ZEE.

Como quiera que las ZEE son un modelo cuyo éxito no está siempre garantizado, las condiciones y factores que las acompañen deberán ser totalmente acordes con la política económica general del país donde se implementen y al mismo tiempo conviene que tomen como referencia las pocas experiencias exitosas encontradas en el ámbito internacional, en la procura de poder replicarlas -con las adaptaciones locales que se requieran- en Venezuela.

---

por el sector privado; ofrecer fuertes inversiones en plataformas digitales e incluir al sector de proveedor de conocimientos; factores estos que el citado experto no observa en la LOZEE.

<sup>22</sup> Ibidem. pp. 3-4

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVARO, Carlos, “Latinoamérica apuesta por las zonas especiales para crecer más”, en Atalayar, 22 de junio de 2019. Disponible en: <https://atalayar.com/content/latinoam%C3%A9rica-apuesta-por-las-zonas-especiales-para-crecer-m%C3%A1s>

BADELL MADRID, Rafael, “Derecho administrativo, la buena administración y la ley antibloqueo” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales Homenaje al Doctor José Andrés Octavio No. 161*, Caracas, 2020.

BANCO MUNDIAL, “4. Infraestructura para Desarrollarlas Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad”, Departamento de Financiamiento y Desarrollo del Sector Privado, Unidad Gerencial del País-América Central, Región de América Latina y el Caribe, octubre 2012. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/263621468011740500/pdf/839270WP0Vol040Box0382116B00PUBLIC0.pdf>. p. 3.

GÓMEZ ZALDIVAR, Fernando y MOLINA, Edmundo, “Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional”. En *Problemas del Desarrollo*, v. 49, n. 193, p. 11-32, jun. 2018, Ciudad de México, 2018. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362018000200011](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362018000200011)

GUERRERO ALBORNOZ, Litsay, *Zonas económicas especiales para Venezuela. Viabilidad e impacto en el gasto público*. Observatorio de Gasto Público. Cedice. 2021. Disponible en: <https://cedice.org.ve/observatoriogp/wp-content/uploads/2021/10/Zonas-economicas-especiales-para-venezuela-viabilidad-e-impacto-en-el-gasto-publico.pdf>

GUEVARA, Juan Carlos “Del Inusitado Encanto de las Zonas Económicas Especiales” en *Notas sobre la Economía Venezolana*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, noviembre 2021. Disponible en <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/2022/01/UCAB-Nota-12-Zonas-Economicas-Especiales.pdf>

MORENO DÁVILA, Alfredo, “Las ZEEE, una figura que se quedó en el papel”, en *LegisComex*. Disponible en: <https://www.legiscomex.com/Documentos/colaborador-alfredomoreno-zeee#:~:text=De%20conformidad%20con%20los%20art%C3%ADculos,%20Ippiales%20Valledupar%20y%20Tumaco>.

SUTHERLAND, Manuel, “Las Zonas Económicas Especiales (ZEE): la “solución” a la crisis venezolana”, en *POLITIKA UCAB*, 26 de julio de 2022. Disponible en: <https://politika.ucab.net/2022/07/26/las-zonas-economicas-especiales-zee-la-solucion-a-la-crisis-venezolana/>