

LAS ZONAS FRANCAS:
UNA HERRAMIENTA PARA EL PROGRESO



LIGIA ATHENA SAAVEDRA LÓPEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
CARRERA DE DERECHO
BOGOTÁ D.C.
2008

LAS ZONAS FRANCAS:
UNA HERRAMIENTA PARA EL PROGRESO



LIGIA ATHENEA SAAVEDRA LÓPEZ

Trabajo de grado para optar
el título de Abogada

Directora:
DOCTORA SILVIA ANZOLA DE GONZÁLEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
CARRERA DE DERECHO
BOGOTÁ D.C.
2008

NOTA DE ADVERTENCIA

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. ANTECEDENTES.....	10
1.1 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO	10
1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN	14
1.2.1 Ley 105 de 1958.	14
1.2.2 Ley 47 de 1981.	15
1.2.3 Ley 109 de 1985..	17
1.2.4 Ley 7 de 1991.	18
1.2.5 Decreto 2131 de 1991.	19
1.2.6 Decreto 2233 de 1996.	22
1.2.7 Decreto 2685 de 1999.	23
1.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA.....	24
1.4 CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE.....	25
1.4.1 Ley 1004 de 2005..	25
1.4.2 Tratamiento aduanero a las Zonas Francas.	26
1.4.3 Resoluciones en materia de Zonas Francas.....	31
1.5 IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO DEL COMERCIO MUNDIAL.....	32
1.6 ZONAS FRANCAS ACTUALES.....	37
1.7 COMPATIBILIDAD CON LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA...38	
2. ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y TRATAMIENTO TRIBUTARIO Y ARANCELARIO DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA	41
2.1 CONTEXTO	41
2.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO.....	41

2.3 NATURALEZA JURÍDICA.....	42
2.4 PRINCIPIO DE EXTRATERRITORIALIDAD.....	43
2.5 CLASIFICACIÓN Y REQUISITOS DE CONSTITUCIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS.....	44
2.5.1 Zonas Francas Permanentes (ZFP).....	44
2.5.2 Las Zonas Francas Permanentes Especiales o Uniempresariales (ZFPE)...	48
2.5.3 Las Zonas Francas Transitorias (ZFT).....	53
2.6 USUARIOS	54
2.6.1 Usuarios de las ZFP y de las ZFPE.	54
2.6.2 Usuarios de las ZFT.....	56
2.7 PROCEDIMIENTO.....	57
2.8 FINALIDADES	58
2.8.1 Creación de empleo.....	58
2.8.2 Nueva inversión.	60
2.8.1 Economías de Escala.	63
2.8.2 Simplificar procedimientos.	65
2.8.3 Competitividad.	66
2.9 IMPUESTO DE RENTA	68
2.10 BENEFICIOS TRIBUTARIOS ADICIONALES	70
2.11 IMPUESTO DE GANANCIA OCASIONAL.....	72
2.12 TRIBUTOS ADUANEROS (ARANCEL E IVA).....	73
3. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SU DESARROLLO EN EL MULTILATERALISMO Y LOS ACUERDOS REGIONALES Y BILATERALES.....	81
3.1 PROCESOS DE INTEGRACIÓN.....	81
3.2 ESTADIOS DE LA INTEGRACIÓN.....	82
3.3 EL MULTILATERALISMO.....	83
3.4 ACUERDOS REGIONALES Y BILATERALES	85

3.5 CRISIS DEL MULTILATERALISMO?	87
4. FIGURA DE LAS ZONAS FRANCAS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y EN ALGUNOS TRATADOS DE LIBRE DE COMERCIO SUSCRITOS O EN TRÁNSITO DE SUSCRIBIR POR COLOMBIA	93
4.1 MARCO CONTITUCIONAL	93
4.2 LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES	93
4.3 LAS ZONAS FRANCAS Y LAS DECISIONES DE LA CAN.....	94
4.3.1 El caso peruano y su incidencia en las zonas francas.....	94
4.4 LAS ZONAS FRANCAS EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO (TLC)	96
4.4.1 TLC con Estados Unidos.	96
4.4.2 TLC con Chile.	101
4.4.3 TLC con el Triángulo del Norte.	105
4.4.4 TLC con AELC/EFTA.....	110
4.4.5 TLC con Canadá.....	113
5. DERECHO COMPARADO.....	116
5.1 LAS ZONAS FRANCAS EN EL MUNDO	116
5.1.1 China.....	116
5.1.2 India.	119
5.1.3 Estados Unidos.....	123
5.1.4 Irlanda.	125
5.1.5 República Dominicana.	127
CONCLUSIONES	131

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

	Pág.
Tabla 1. Distribución de las zonas francas en el mundo. 2005.	36
Tabla 2. Requisitos de inversión y generación de empleo.	57
Tabla 3. Ranking de reformadores en Latinoamérica	63
Tabla 4. Países con más reformas en 2007 / 2008	64
Tabla 5. Tarifa porcentual para usuarios.	71
Tabla 6. Employment in Sezs notified after Sez Act, 2005 as of 31. 3. 2008	124
Tabla 7. Exports from Sez in 2006 – 07 and 2007 – 08	124
Tabla 8. Investment proposed and made in Sezs notified under Sez Act as of 31.3.2008	124
Tabla 9. Empleos de las empresas y zonas francas especiales, por ocupación y sexo. 2007.	131
Tabla 10. Inversión acumulada de las Empresas de Zonas Francas por actividad. 2007.	131
Figura 1. Ranking de reformadores para facilitar negocios en el mundo.	63
Figura 2. Flujos de IED (1994-2008 Enero – Agosto. US\$ Millones.	68
Figura 3. Comparativo tasa de renta y sobretasa de zona franca y países suramericanos.	73
Figura 4. Origin of foreign owned companies established at Shannon free zone	128

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO 1. NOTIFICACIÓN NUEVA Y COMPLETA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 25.1 DEL ACUERDO DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS Y EL ARTÍCULO XVI DEL GATT DE 1994.	150
ANEXO 2. SUBVENCIONES O.M.C.	157
ANEXO 3. ZONAS FRANCAS DECLARADAS ANTES DE LA LEY 1004 DE 2005	169
ANEXO 4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY de 2005.	170
ANEXO 5. ZONAS FRANCAS AMPLIADAS	185
ANEXO 6. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO G/SCM/N/177/SLV	190
ANEXO 7. FASCIMIL DE CORREO ELECTRÓNICO.	213

INTRODUCCIÓN

Las zonas francas son casi tan antiguas como la civilización occidental. Existieron en la ciudad fenicia de Tiro y en la isla griega de Delfos hacia el 300 A.C., convirtiendo a esta última en una de las islas más ricas del mundo por cerca de una centuria. El Imperio Romano hizo varios esfuerzos por suprimirlas pues afectaban el centralismo del Imperio pero no lo logró¹.

Debido a la liberalización del comercio y al rol que se le ha atribuido a este, las zonas francas hoy en día son bastante diferentes a las del pasado.

En Colombia, las zonas francas fueron reguladas desde 1958; sin embargo, sólo a partir del 2005 empezaron a tener un mayor desarrollo en virtud de la promulgación de la Ley 1004 de 2005 que respondió a los compromisos adquiridos en la Organización Mundial del Comercio. Su objetivo fue desmontar definitivamente las subvenciones a las exportaciones y regular el tema, en aras de atraer la inversión tanto nacional como extranjera, generar empleo, promover la competitividad y el desarrollo económico del país.

Ha sido tal el auge de la nueva normatividad que en el 2008 se han constituido aproximadamente 36 nuevas zonas francas, cifra que supera con creces las 11 zonas que durante 50 años de vigencia de la anterior normatividad llegaron a constituirse.

Las principales transformaciones de la nueva normatividad son la redefinición del concepto de zona franca, la fijación de sus finalidades, el establecimiento de una tarifa única del quince por ciento (15%) en el impuesto de renta, la diferenciación entre zonas francas permanentes y uniempresariales, la exigencia de unos niveles mínimos de inversión y la obligación de generar empleo directo y formal.

En los últimos años, Colombia ha realizado grandes esfuerzos por mejorar su clima de inversión para atraer capital extranjero y asegurar la transferencia de nuevas tecnologías, modernizar su economía y mejorar la eficacia de sus empresas. Sumado a esto, Colombia ha introducido varios incentivos para promover y reactivar la economía tales como mejoras en la estructura portuaria, aeroportuaria y de transporte, mayor seguridad a la inversión tanto nacional como extranjera y facilidades en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

¹ Haywood, Robert C., Director - World Economic Processing Zones Association. "Free zones in the modern world". World Economic Processing Zones Association (WEPZA). CFATF Meeting. Aruba, October 18, 2000. No. 5, Ver. 1. <http://www.wepza.org/article5.html>

La suscripción de Acuerdos de Integración y del TLC con Estados Unidos, abre la puerta a varias de las economías más importantes del mundo y además, garantiza el acceso preferencial a sus mercados en tanto se respeten las reglas de origen de las mercancías, lo cual es de vital importancia para los usuarios de zonas francas.

La optimización del uso de los nuevos instrumentos legales constituye un reto para los agentes económicos y para el Estado, quien como lo señala el artículo 334 de la Constitución Política es el responsable de promover la competitividad, la productividad y el desarrollo armónico de las regiones dando pleno empleo a los recursos humanos para asegurar a la población el acceso efectivo a los bienes y servicios.

El presente trabajo estudia la regulación de las zonas francas en Colombia, compara su desarrollo en relación con otros Estados y analiza cuál es el impacto que la figura tendrá a la luz de la actual política de integración bilateral y regional.

1. ANTECEDENTES

Originalmente las zonas francas fueron mecanismos creados con el fin de fomentar las exportaciones. Sin embargo, en virtud de los compromisos que Colombia adquirió ante la Organización Mundial del Comercio el objetivo de las zonas francas se transformó.

1.1 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

La Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC) es una institución internacional que se ocupa de las normas que regulan el comercio entre los países. Su objetivo es el desarrollo de las relaciones comerciales y económicas de los Países Miembros de conformidad con las normas jurídicas que las rigen y que son manejadas por la Organización². Colombia es miembro desde 1994 cuando con la Ley 170 el Congreso aprobó el Acuerdo de Marrakech³ en cuyas consideraciones se reconoce que las relaciones comerciales y económicas de los países deben “tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”⁴.

Dentro de los compromisos multilaterales que se derivan de dicho Acuerdo, se encuentra el Acuerdo de Subvenciones y Derechos Compensatorios (en adelante ASMC), que prohíbe los subsidios a las exportaciones de bienes industriales pues se consideran subvenciones prohibidas⁵.

² El artículo II, párrafo 1 del Acuerdo de Marrakech dispone que: “La OMC constituirá el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo”.

³ A través de él se estableció la OMC.

⁴ http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/cancun_omc/marrakech.htm

⁵ El artículo primero del ASMC define expresamente subvención o subsidio:

“1.1. A los efectos del presente acuerdo, se considerará que existe subvención:

a)1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un miembro (denominados en el presente acuerdo “gobierno”), es decir:

i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);

En el ASMC, existe un apartado titulado Subvenciones Prohibidas que establece lo siguiente⁶:

“3.1 A reserva de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, las siguientes subvenciones, en el sentido del Artículo 1, se considerarán prohibidas:

a) las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el anexo I”⁷.

De lo anterior se deriva que las subvenciones sujetas a los resultados de exportación están prohibidas y que la exención tributaria a las utilidades recibidas por la exportación de bienes dentro del régimen de zonas francas encuadraría dentro del concepto de subvención prohibida. Respecto a esto, el párrafo 4 del artículo 27 del ASMC dispuso que:

“Los países en desarrollo Miembros a que se refiere el párrafo 2 b)”⁸ eliminarán sus subvenciones a la exportación dentro del mencionado período de ocho años, preferentemente de manera progresiva. No obstante, los países en desarrollo Miembros no aumentarán el nivel de sus subvenciones a la exportación, y las eliminarán en un plazo

ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);

iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios —que no sean de infraestructura general— o compre bienes;

iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) *supra* que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos; o

a)2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994; y

b) con ello se otorgue un beneficio”.

La jurisprudencia de la OMC ha señalado que el criterio apropiado para determinar si la medida es o no una subvención, es el de aplicar el artículo primero del ASCM en su contexto, es decir teniendo siempre en cuenta el objeto y fin del acuerdo. (Tomado de Juan David Barbosa y Diego Corredor. Las subvenciones prohibidas en el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC. Un análisis desde la jurisprudencia de la OMC. International Law. Bogotá (Colombia) N° 9: 155-203, mayo de 2007. Pág. 163)

⁶ Literal a), del párrafo 1 del artículo 3 de la Parte II. Secretaría del GATT, Los Resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Textos Jurídicos, página Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Parte II, Subvenciones Prohibidas, página 277, Artículo 3, párrafo 1, literal a).

⁷ En el Anexo I, Lista Ilustrativa de Subvenciones a la Exportación, numeral a) *El otorgamiento de los gobiernos de subvenciones a una empresa o una rama de producción haciéndolas depender de sus resultados de exportación.*

⁸ Dentro de los que se encontraba Colombia.

más breve que el previsto en el presente párrafo cuando la utilización de dichas subvenciones a la exportación no esté en consonancia con sus necesidades de desarrollo. Si un país en desarrollo Miembro considera necesario aplicar tales subvenciones más allá del período de ocho años, no más tarde de un año antes de la expiración de ese período entablará consultas con el Comité, que determinará, después de examinar todas las necesidades económicas, financieras y de desarrollo pertinentes del país en desarrollo Miembro en cuestión, si se justifica una prórroga de dicho período. Si el Comité determina que la prórroga se justifica, el país en desarrollo Miembro interesado celebrará consultas anuales con el Comité para determinar la necesidad de mantener las subvenciones. Si el Comité no formula una determinación en ese sentido, el país en desarrollo Miembro eliminará las subvenciones a la exportación restantes en un plazo de dos años a partir del final del último período autorizado”. (Pie de página y subrayado por fuera del texto original).

Este mandato se expidió en virtud del Principio de Trato Especial y Diferenciado para los países en desarrollo y llevó a que Colombia iniciara un proceso para desmontar las zonas francas como subvención prohibida, lo cual debía ocurrir antes del 1 de enero de 2003 pues en esa fecha se vencía el término de los ocho años que se contaban desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

En el entretanto, el país cumplía la obligación de presentar anualmente notificaciones sobre las subvenciones. En estas, en relación con las zonas francas, se indicaba que para los usuarios industriales “constituye renta exenta del impuesto sobre la renta y complementarios la parte proporcional de los ingresos obtenidos por sus ventas a mercados externos. Tampoco se aplica el impuesto de remesas a los ingresos obtenidos en las actividades industriales realizadas en Zonas Francas. Los bienes que se introduzcan a las Zonas Francas, se considerarán fuera del territorio nacional para efectos de los tributos aduaneros aplicables a las importaciones e impuestos a las exportaciones”. Igualmente, indicaba que “La subvención se otorga al Usuario Industrial de Bienes” y “se abona en la forma de la exoneración del pago del impuesto de renta y complementarios sobre la parte de los ingresos obtenidos por sus ventas a mercados externos”. (Ver Anexo 1).

El 20 de noviembre de 2001 en desarrollo de la Ronda de Doha⁹, en la Cuarta Decisión Ministerial de la OMC se estableció, en el numeral 10.6, que en consideración a la situación especial de determinados países Miembros en desarrollo, se debía prorrogar el período de transición, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 27 del ASMC y que para definir la duración de las prórrogas, debía tenerse en cuenta la competitividad relativa en relación con otros países en

⁹ WT/MIN(01)/DEC/17

desarrollo que estuvieran en una situación similar. El numeral 10.6 dispuso expresamente lo siguiente:

“10.6 Teniendo presente la situación especial de determinados países en desarrollo Miembros, dispone que el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias prorrogue el período de transición, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias para determinadas subvenciones a la exportación otorgadas por tales Miembros, de conformidad con el procedimiento enunciado en el documento G/SCM/39.

Además, al considerar una solicitud de prórroga del período de transición según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y con el fin de evitar que Miembros que se encuentren en etapas similares de desarrollo y tengan un orden similar de magnitud de participación en el comercio mundial sean tratados de modo diferente en lo que respecta a la obtención de tales prórrogas por los mismos programas admisibles y la duración de dichas prórrogas, dispone que el Comité prorrogue el período de transición para esos países en desarrollo, después de tomar en cuenta la competitividad relativa en relación con otros países en desarrollo Miembros que hayan pedido la prórroga del período de transición siguiendo el procedimiento enunciado en el documento G/SCM/39”¹⁰.

Al amparo de esta Decisión y en vista de que era imposible cumplir con el compromiso adquirido ante la OMC, Colombia solicitó una prórroga para mantener las subvenciones a la exportación concedidas a las zonas francas.

La solicitud se fundamentó, entre otros aspectos, en el hecho de que Colombia debía recibir el mismo trato que los otros países en desarrollo pues tenía similares condiciones económicas, de participación en el comercio mundial y además, porque las subvenciones que tenía incrementaban su posición competitiva y se fundaban en razones económicas¹¹, financieras¹² y de desarrollo¹³ que justificaban la prórroga. (Ver Anexo 2).

Mediante Decisión del 17 de diciembre de 2002, el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC concedió una prórroga, bajo la condición de

¹⁰ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_implementation_s.htm

¹¹ Tales como la elevada tasa de desempleo, el crecimiento de la economía mundial, la poca inversión extranjera en el país y los problemas de seguridad del país

¹² Como el déficit del país y la elevada deuda externa

¹³ Esencialmente, el objetivo de impulsar y promover las exportaciones colombianas para fomentar el crecimiento de la economía

eliminar los subsidios otorgados a las exportaciones a más tardar el 31 de diciembre de 2006¹⁴.

En el documento¹⁵, la prórroga se concedió *“para la eliminación de las subvenciones a la exportación en forma de exenciones totales o parciales de derechos de importación e impuestos internos que existían en el marco del programa el primero de septiembre del 2001”*. Y Colombia, por su parte, se comprometió a *“no modificar el programa en ningún momento en forma que sea más favorable, incluso en cuanto al alcance, la cobertura y la intensidad de los beneficios de lo que era al 1º de Septiembre de 2001”*.¹⁶ (Pie de página por fuera del texto original).

Lo anterior condujo a que en el 2005, Colombia expidiera la Ley 1004 que modificó el régimen de zonas francas con el fin de cumplir los compromisos adquiridos en la OMC. En relación con la figura de las zonas francas, esta Organización no tiene acuerdo o estatuto expreso sobre la misma pero tampoco la considera una práctica prohibida.

1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para analizar el régimen actual de las zonas francas es necesario hacer un breve recuento de la evolución jurídica que ha tenido la figura.

1.2.1 Ley 105 de 1958. El régimen franco en Colombia tuvo sus inicios en 1958 con la expedición de la Ley 105 (diciembre 21). Las zonas francas industriales y comerciales aparecieron a raíz de su expedición como instituciones de carácter público, ubicadas en inmediaciones de los puertos marítimos, aeropuertos y sitios geográficos estratégicos del país¹⁷, adscritas al Ministerio de Fomento, existente por esa época¹⁸ y, al igual que en el resto del mundo, en su fase inicial estuvieron dirigidas a agilizar y simplificar las importaciones¹⁹.

¹⁴ Documento G/SCM/93.

¹⁵ Documento G/SCM/93, numerales 8 y 9.

¹⁶ Información obtenida de documento elaborado por el Consejo Superior de Comercio Exterior: Compromiso ante la Organización Mundial de Comercio para desmontar las subvenciones a las Zonas Francas. Bogotá, D. C. 28 de octubre de 2003. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industriatina/165.htm>

¹⁷ Gaceta 636 de 2005. Exposición de motivos del proyecto de ley 141 de 2005 de Cámara. www.icpcolombia.org

¹⁸ Proyecto de Ley 1004 de 2005.

¹⁹ Exposición de Motivos de la Ley 1004 de 2005.

Mediante dicha Ley se creó la zona franca de Barranquilla y se autorizó la creación de la de Palmira²⁰, Buenaventura²¹, Cartagena²², Santa Marta²³ y Cúcuta²⁴.

Esta Ley reguló temas como:

- La existencia de un gerente y una Junta Directiva que tenían a cargo el manejo y dirección de las zonas francas. A diferencia de lo que ocurre hoy donde es el usuario operador quien administra las zonas francas, en esa época la labor era asignada a un gerente general que a la vez era el representante legal del organismo²⁵.
- El tratamiento tributario de las mercancías. Las mercancías o materias primas que entraban a las zonas francas estaban exentas del pago de impuestos, gravámenes y demás contribuciones fiscales nacionales, departamentales o municipales²⁶.
- El destino de las mercancías. Las mercancías que se manufacturaran, modificaran, ensamblaran, envasaran o transformaran allí podían salir para ser exportadas o importadas con destino al consumo o uso en la República²⁷.
- Reglas para la importación y exportación.

La rudimentaria regulación original generaba muchas inquietudes en cuanto a la aplicación práctica de las zonas francas; a esto se sumaba que en esa época el país carecía no solamente de un régimen jurídico apropiado para promoverlas, sino que no existía un régimen fiscal ni aduanero que pudiera hacerlas competitivas en el contexto internacional con las demás zonas²⁸. La importancia de esta norma es que marcó el derrotero del régimen franco.

1.2.2 Ley 47 de 1981. Por medio de esta ley se expidió el Estatuto Orgánico de las zonas francas industriales y comerciales. Se definió a las zonas francas como “establecimientos públicos, con personería jurídica, autonomía administrativa y

²⁰ Mediante el Decreto 1095 de 1970 se crearon la de Palmira (Aeropuerto de Palmaseca) y la de Buenaventura.

²¹ Mediante el Decreto 1095 de 1970 se crearon la de Palmira (Aeropuerto de Palmaseca) y la de Buenaventura.

²² Se creó mediante el Decreto 2077 de 1973.

²³ Creada mediante el Decreto 1144 de 1974.

²⁴ Se creó mediante el Decreto 584 de 1972.

²⁵ Artículos 6 y 10.

²⁶ Artículo 22.

²⁷ Artículo 24.

²⁸ Zonas francas colombianas, Dr. Jaime Ardila Gómez. RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA. Cámara de Comercio de Bogotá, Vicepresidencia Comercial, 1984. Pág. 9.

patrimonio independiente, adscritos al Ministerio de Desarrollo Económico”²⁹. Esta norma:

- Dispuso que las zonas francas tuvieran por objeto la exportación e importación de bienes y servicios, además de la generación de empleo y el desarrollo socioeconómico del país. Se estableció que las zonas francas prestarían un servicio público y no perseguirían fines de lucro.
- Señaló que las zonas francas podían ser industriales³⁰, comerciales³¹ o la combinación de estas dos modalidades, pero no las definió. En las primeras, los productos manufacturados podían destinarse a la exportación (estaban exentos de cualquier impuesto, gravamen o contribución fiscal a favor de la Nación) o al uso o consumo dentro del territorio nacional (si esto se decidía, los derechos y gravámenes de importación se causaban y pagaban únicamente sobre el componente extranjero utilizado en su fabricación, si lo había). En las segundas, se podían almacenar bienes de origen nacional (estaban sujetos a todos los gravámenes y cargas impuestas por la ley para su producción y mercadeo) o extranjero (su ingreso en la zona comercial estaba exento de cualquier impuesto, gravamen o contribución fiscal a favor de la Nación) para su venta posterior dentro o fuera del país o importar para el mercado nacional mercancías.
- En materia fiscal, estableció que estarían exentas del pago de “impuestos, contribuciones, gravámenes y tasas de carácter nacional. Salvo el impuesto a las ventas de que tratan los Decretos - Leyes 1988 y 2368 de 1974 y las demás normas legales y reglamentarias sobre esta materia”³² y que el órgano encargado de realizar el control fiscal sería la Contraloría General de la República.
- Para efectos de establecer la composición de la Junta Directiva (órgano de dirección de las zonas francas) se definió a los usuarios como “las personas naturales o jurídicas colombianas y las personas jurídicas extranjeras que tengan instalaciones industriales o comerciales dentro del área de la respectiva zona en virtud de contratos válidamente celebrados con ésta y que se encuentren debidamente perfeccionados en la fecha de la convocatoria de la elección correspondiente”³³. Sin embargo, no existía una clasificación de los usuarios.
- Fijó una serie de actividades que podían realizarse en las zonas, siempre y cuando estuvieran directamente relacionadas con su objeto.

²⁹ Artículo 1.

³⁰ En el artículo 33 se decía: “Tendrán por objeto promover y desarrollar el proceso de industrialización de insumos y materias primas y la fabricación de productos terminados”.

³¹ En el artículo 26 se decía: “Tendrán por objeto promover y facilitar el comercio internacional de artículos producidos dentro o fuera del territorio nacional”.

³² Artículo 7

³³ Literal e), artículo 10.

- Asignó a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la inspección y vigilancia de las mercancías y productos que ingresaban y salían del área de su respectiva jurisdicción.
- Estableció normas sobre el control de cambios y dispuso que las empresas establecidas en zona franca - las cuales clasificó en extranjeras, nacionales o mixtas - gozarían de libertad cambiaria o estarían sometidas al régimen legal de control de cambios según su situación. A estas empresas, les fijó unos requisitos para que pudieran establecerse en zonas francas.
- Previó la posibilidad de que el Gobierno hiciera apropiaciones del Presupuesto Nacional para contribuir al desarrollo de los programas adelantados en zonas francas.

Resulta relevante el estudio de esta ley por cuanto le dio forma a la figura definida en 1958. En efecto, esta normatividad estableció su tratamiento tributario, clasificó las zonas, definió las actividades que podían realizarse, así como los requisitos para establecer una empresa dentro de la zona franca, los mecanismos de control e inspección y los objetivos, dentro de los cuales se resalta el de la exportación. Muestra de ello son los artículos 47 y 53 de la Ley que exigen a las empresas extranjeras, la exportación al menos del 60% de su producción en cada ejercicio anual y a las mixtas al menos el 40%, respectivamente.

1.2.3 Ley 109 de 1985. Esta normatividad derogó la Ley 105 de 1958, excepto su artículo 1, y la Ley 47 de 1981. Pese a la derogación de esta última, se mantuvieron los objetivos, la clasificación y definición de las zonas francas, las actividades que podían realizarse, así como la exención del impuesto, contribuciones, gravámenes y rentas de carácter nacional con excepción del impuesto sobre las ventas, mantuvo los órganos de dirección de las zonas, la figura del gerente y las apropiaciones que podían hacerse al Presupuesto Nacional para contribuir al desarrollo de los programas adelantados en las zonas francas.

Dentro de los cambios que produjo esta ley pueden señalarse los siguientes:

- Creó una exención en el impuesto de renta y complementarios para “las personas jurídicas usuarias de las zonas francas industriales que cumplan con lo establecido en la presente Ley y en las disposiciones que la desarrollen”³⁴.
- Clasificó y definió a los usuarios de zonas francas industriales³⁵ y comerciales³⁶. Los usuarios continuaron desarrollando respectivamente sus actividades industriales y comerciales.

³⁴ Artículo 15.

- Fijó al Gobierno unas pautas generales a las cuales debían sujetarse las disposiciones que se dictaran en materia de comercio exterior para las actividades realizadas en zonas francas³⁷.
- Estableció un régimen de libertad cambiaria especial para los usuarios de la zona franca industrial con el fin de facilitar el cumplimiento de las disposiciones que contenía la ley con sujeción a ciertos requisitos³⁸.
- Consagró una serie de sanciones que podía imponer el gerente y que iban desde amonestaciones y multas hasta la suspensión o cancelación definitiva de permiso para operar³⁹.
- Creó las zonas francas transitorias⁴⁰. El término máximo durante el cual podían operar lo fijaba el Gobierno, no estaba previsto en la ley como ocurre hoy.

Aunque esta ley transformó aspectos importantes en materia tributaria y cambiaria e introdujo el concepto de usuario de zona franca, no resultó trascendental pues excluyó temas previstos en la normatividad precedente. De hecho, durante la vigencia de esta ley, la generación de empleo fue escasa y el capital extranjero percibido deficiente⁴¹.

1.2.4 Ley 7 de 1991. La Ley marco 7 de 1991, en el artículo 6, fijó criterios al Gobierno para regular la existencia y el funcionamiento de las zonas francas como instrumentos de desarrollo y competitividad. Además, **autorizó la transformación de las zonas en sociedades de economía mixta y la posibilidad de que fueran adquiridas, parcial o totalmente, por sociedades comerciales debidamente establecidas. La razón de esta medida fue que como establecimientos públicos las zonas francas no arrojaron los resultados esperados en materia**

³⁵ Artículo 9: “Son usuarios de las zonas francas industriales las personas jurídicas constituidas para operar exclusivamente dentro del perímetro de la respectiva zona franca, que se dediquen a la actividad industrial orientada prioritariamente a la venta de mercados externos y que obtengan el concepto previo favorable del Ministerio de Desarrollo Económico y la autorización definitiva de funcionamiento expedida por la respectiva zona franca”.

³⁶ Artículo 8: “Son usuarios de las zonas francas comerciales las personas naturales y jurídicas que obtengan la autorización de funcionamiento según el reglamento que con ese fin se establezcan”.

³⁷ Artículo 13.

³⁸ Artículo 14.

³⁹ Artículo 22.

⁴⁰ En el artículo 34 dispuso que: “Los terrenos donde se celebren ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional podrán recibir en forma transitoria el tratamiento de zonas francas comerciales, previa autorización especial del Gobierno impartida mediante decreto en que se determine en forma clara, la delimitación del área correspondiente, el período de tiempo durante el cual se extenderá la autorización, las condiciones de operación de la zona franca transitoria y los sistemas de control aduanero que deberán aplicarse a la misma.

⁴¹ Neira Mesa, Soraya. “Zonas Francas, Plan Vallejo y la Economía Colombiana”. Economía y desarrollo en Colombia. Alcira Patricia Tapia Henríquez. Pontificia Universidad Javeriana. 2002. Págs. 116 – 124.

de generación de divisas y empleo, desarrollo económico y atracción de inversión extranjera.

Igualmente, señaló que las zonas francas debían tener por objetivo promover el comercio exterior, generar empleo y divisas, y servir de polos de desarrollo industrial en las regiones donde se establecieran⁴².

La importancia de la Ley 7 de 1991 fue que previó la posibilidad de privatizar las zonas francas y fijó criterios de competitividad y progreso específicos para que el Gobierno regulara la figura.

Como resultado del proceso de globalización de la economía, de las tendencias del comercio mundial y de la nueva administración por parte del sector privado, se hizo necesaria una revisión del régimen franco. Por ello, se expidieron los Decretos 2131 de 1991 y 2233 de 1996⁴³.

1.2.5 Decreto 2131 de 1991. Las novedades que introdujo este Decreto fueron las siguientes:

- Incorporó el concepto de zonas francas industriales de bienes y de servicios, entendidas como “un área geográfica delimitada del territorio nacional, con el objeto primordial de promover y desarrollar el proceso de industrialización de bienes y de prestación de servicios, destinados a mercados externos y de manera subsidiaria al mercado nacional. Sobre ese territorio se aplicará un régimen legal especial en materia aduanera, cambiaria, de inversión de capitales y de comercio exterior; así como de beneficios fiscales sobre la venta a mercados externos de bienes y de servicios”⁴⁴. En esta definición se observa que el objetivo primordial de las zonas eran los mercados extranjeros, es decir, la exportación seguía siendo el foco de atención.
- A diferencia de lo que sucede actualmente, donde la Comisión Intersectorial de Zonas Francas emite un concepto favorable sobre el Plan Maestro de Desarrollo y la DIAN declara la zona franca, en esa época ambas funciones eran ejecutadas por el Ministerio de Comercio Exterior⁴⁵, previo concepto de la Dirección de Impuestos Nacionales sobre los efectos fiscales del proyecto.
- Estableció unos requisitos de área para las zonas francas industriales de bienes y de servicios.

⁴² Artículo 6.

⁴³ <http://www.adicomex.com/zonas.php>

⁴⁴ Artículo 2.

⁴⁵ Creado por la Ley 7 de 1991.

- Acogió una nueva clasificación de las zonas francas, ya no serían industriales o comerciales, sino zonas francas industriales de: bienes y de servicios⁴⁶, servicios turísticos⁴⁷ y servicios tecnológicos⁴⁸.
- Introdujo una nueva clasificación de los usuarios en: operadores⁴⁹, desarrolladores⁵⁰, industrial de bienes⁵¹ e industrial de servicios⁵². Los usuarios industriales de bienes desarrollaban las actividades de los antiguos usuarios de las zonas francas industriales.
- Estableció el procedimiento para la declaratoria de zonas francas y para la autorización de los usuarios.
- Consagró el Principio de Extraterritorialidad así: “Las mercancías que se introduzcan a las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios se consideran fuera del territorio aduanero respecto de los derechos de importación y exportación”⁵³.

⁴⁶ El artículo 4 las define como: “un área geográfica delimitada del territorio nacional, con el objeto primordial de promover y desarrollar el proceso de industrialización de bienes y de prestación de servicios, destinados a mercados externos y de manera subsidiaria al mercado nacional”.

⁴⁷ El artículo 5 las define como: “un área geográfica delimitada del territorio nacional, con el objeto primordial de promover y desarrollar la prestación de servicios en la actividad turística, destinados al turismo receptivo y de manera subsidiaria al turismo nacional” (...) “Se entiende por turismo receptivo, el ingreso de turistas extranjeros y de nacionales residentes en el exterior”.

⁴⁸ El artículo 6 las define como: “un área geográfica delimitada del territorio nacional, con el objeto primordial de promover y desarrollar como mínimo diez (10) empresas de base tecnológica, cuya producción se destine a mercados externos y de manera subsidiaria al mercado nacional. Se entiende por empresa de base tecnológica, aquellas unidades de producción constituidas con el objeto de adelantar una cualesquiera de las actividades señaladas en el Decreto 591 de 1991”.

⁴⁹ Artículo 8: “persona jurídica que se constituye con el objeto de realizar actividades exclusivamente dentro del perímetro de la Zona Franca y desarrollar las actividades de promoción, dirección y administración de la Zona.(..) Deberá obtener autorización de funcionamiento del Ministerio de Comercio Exterior”.

⁵⁰ Artículo 11: “persona jurídica o la sucursal de una sociedad extranjera, que tiene por objeto social desarrollar las obras de urbanización, construcción e infraestructura de servicios, dentro del perímetro de una o varias Zonas Francas Industriales. Para su funcionamiento deberá suscribir con el usuario operador un contrato en el que se determinen especialmente los términos y las condiciones de su relación.

⁵¹ Artículo 12: “persona jurídica o la sucursal de una sociedad extranjera, constituida para realizar actividades exclusivamente dentro del perímetro de la respectiva Zona Franca, con el objeto de fabricar, ensamblar y transformar productos industriales para su venta en los mercados externos. Para su funcionamiento deberá suscribir con el usuario operador un contrato en el que se determinen especialmente los términos y las condiciones de su relación”.

⁵² Artículo 13: “persona jurídica o la sucursal de una sociedad extranjera constituida para realizar actividades exclusivamente dentro del perímetro de la respectiva Zona Franca, que se dedique a la prestación de servicios orientados prioritariamente a mercados externos. Para su funcionamiento deberá suscribir con el usuario operador un contrato en el que se determinen especialmente los términos y las condiciones de su relación”.

⁵³ Artículo 33.

- Reiteró parte de la exención consagrada años atrás en el artículo 27 de la Ley 47 de 1981 que consistía en que la introducción de bienes a las zonas francas provenientes del exterior no tendrían que pagar derechos de importación. Señaló el mismo beneficio para los bienes que se hubieran beneficiado de un régimen suspensivo o del perfeccionamiento activo dentro del territorio aduanero colombiano⁵⁴. Esto último es el antecedente de lo que hoy se conoce como Procesamiento Parcial.
- Introdujo una definición de exportación⁵⁵ y señaló qué no constituía exportación. De estos supuestos algunos se conservan en la actualidad como la introducción, desde el territorio aduanero nacional (en adelante TAN) a zona franca de materiales de construcción, alimentos, bebidas, café⁵⁶, combustibles y elementos de aseo para su consumo o utilización dentro del área de la misma⁵⁷.
- Definió las operaciones que podían realizarse desde la zona franca y del régimen aduanero aplicable. Por ejemplo, señaló que la introducción de bienes procedentes de otros países a las zonas francas no se consideraría una importación y sólo requeriría que dichos bienes estuviesen consignados a favor de un usuario de la zona, no se consideraría importación los bienes elaborados en estas con destino al resto del TAN.
- Conservó la exención en el impuesto de renta y complementarios del artículo 15 de la Ley 109 de 1985 para los usuarios industriales de bienes y de servicios de las zonas francas industriales y la extendió a los ingresos que los usuarios desarrolladores obtuvieran por concepto de las actividades que se les autorizó ejercer dentro de la respectiva zona⁵⁸.
- Estableció un régimen bancario, cambiario y crediticio especial.
- Creó disposiciones específicas y especiales para las zonas francas turísticas y tecnológicas.
- Consagró la posibilidad de desarrollar parques industriales en los terrenos de las zonas francas⁵⁹.

La importancia de este Decreto fue que estructuró de nuevo el régimen franco, lo transformó y creó figuras novedosas. Además de aclarar mediante el establecimiento de requisitos las condiciones necesarias para obtener la declaratoria como zona franca y como usuario de la misma dentro de las

⁵⁴ Artículo 34.

⁵⁵ Artículo 35.

⁵⁶ Es el único que en la normatividad vigente no se menciona específicamente.

⁵⁷ Artículo 38.

⁵⁸ Artículo 53.

⁵⁹ Artículo 79.

diferentes clasificaciones. Se observa que las zonas industriales de bienes y servicios mantuvieron el protagonismo que desde siempre habían tenido.

1.2.6 Decreto 2233 de 1996. Del Decreto anterior conservó la definición de zona franca industrial de bienes y de servicios, los requisitos de área, el hecho de que la declaración de la zona franca industrial de bienes y servicios siguiera haciéndola el Ministerio de Comercio Exterior previo concepto de la DIAN, el Principio de Extraterritorialidad y la exención del impuesto de renta y complementarios para los usuarios industriales. Algunos de los cambios que introdujo fueron:

- Reclassificó los usuarios en operadores, industriales y comerciales. Los desarrolladores se mantuvieron previa calificación del operador sin exigirles la celebración de un contrato.
- Las zonas francas comerciales desaparecieron pero se mantuvo la existencia de los usuarios comerciales dentro de las zonas francas industriales, quienes recibían un tratamiento distinto al otorgado a los usuarios industriales.
- Introdujo la posibilidad de ampliar o reducir las áreas declaradas como zonas francas y previó los requisitos para hacerlo.
- Creó un capítulo sobre las operaciones que podían realizarse desde y hacia zonas francas y conservó la regulación que sobre el tema contenía el Decreto 2331 de 1991.
- Redefinió el concepto de exportación y creó el de exportación definitiva⁶⁰ con derecho al correspondiente Certificado de Reembolso Tributario (CERT).
- Extendió la exención en el impuesto de renta y complementarios a los usuarios operadores sobre los ingresos que obtuvieran en desarrollo de las actividades autorizadas dentro de la respectiva zona franca⁶¹, y en cuanto a los usuarios industriales de las zonas industriales de bienes y de servicios, dispuso que “constituye renta exenta del impuesto sobre la renta y complementarios la parte proporcional de los ingresos obtenidos por sus ventas a mercados externos, en los términos y condiciones establecidos en el artículo anterior”⁶².

⁶⁰ Artículo 40: “Se considera exportación definitiva, para efecto de los beneficios e incentivos tributarios, el envío desde el resto del territorio nacional a un Usuario de la Zona Franca de materias primas, partes y piezas, insumos y bienes terminados nacionales o en libre disposición, siempre y cuando dicha mercancía sea efectivamente recibida por el Usuario. Para ello, se requiere el diligenciamiento del Documento de Exportación, DEX, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

⁶¹ Artículo 55.

⁶² Artículo 54.

- Señaló que la DIAN ejercería las facultades de control y fiscalización que la ley le asignara⁶³.
- Estableció que el usuario operador debía contratar una auditoría externa para que examinara los inventarios de los usuarios⁶⁴ y que autorizaría la salida temporal o definitiva de mercancías y bienes.

En suma, este Decreto complementó y actualizó el régimen franco previsto en el Decreto 2331 de 1991, pues ahondó en el régimen de las zonas francas industriales de bienes y de servicios.

1.2.7 Decreto 2685 de 1999. Este Decreto Reglamentario se conoce como Estatuto Aduanero.

En lo que se refiere a zonas francas, mantuvo lo ordenado por el Decreto 2233 de 1996 e introdujo las siguientes novedades:

- Creó expresamente la figura del procesamiento parcial fuera de zona franca permitiendo integrar las industrias ubicadas en la zona, con el resto de la industria nacional.
- Estableció una serie de obligaciones y responsabilidades de carácter aduanero para el usuario operador⁶⁵.
- Creó un régimen sancionatorio⁶⁶ sobre las infracciones aduaneras en que podían incurrir los usuarios operadores y los usuarios industriales y comerciales en las zonas industriales de bienes y de Servicios, y las sanciones asociadas a su comisión según la actividad desarrollada.
- Las faltas se clasificaron en gravísimas como el hecho de sustraer o cambiar mercancías que se encontraban en sus instalaciones, caso en el cual se debía el 100% del valor CIF de la misma; graves, como permitir o impedir el ingreso de mercancías o impedir las diligencias ordenadas por la DIAN o no llevar los registros sobre las mercancías, entre otras. La sanción en ese caso era una multa;

⁶³ Artículo 55.

⁶⁴ Artículo 66.

⁶⁵ Se crearon obligaciones relativas esencialmente a las autorizaciones que debe dar para el tránsito de mercancías desde y hacia zonas francas, informar a la autoridad aduanera sobre la normalidad o anormalidad de estas operaciones, llevar un control del tránsito de mercancías, facilitar el control por parte de la autoridad aduanera, informar si se había perdido alguna mercancía, contar con los equipos tecnológicos que la autoridad determine y contar con áreas para que esta pudiera ejercer la inspección física de mercancías. El usuario operador era responsable ante la DIAN por los tributos aduaneros y las sanciones a que hubiera lugar de los bienes que fueran sustraídos de sus recintos o perdidos en ellos. (Artículos 409 – 410).

⁶⁶ Artículos 488 – 489.

y leves como no disponer de las áreas necesarias para realizar la inspección física de las mercancías y demás actuaciones aduaneras, cuya consecuencia era una multa.

La importancia de este Decreto en relación con las zonas francas es ante todo la creación de obligaciones, responsabilidades y sanciones a las que se someten los usuarios de las zonas francas.

1.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS ZONAS FRANCA EN COLOMBIA

Desde la reforma constitucional de 1968, se otorgó al Congreso la facultad de dictar leyes marco o cuadro donde se señalaran los objetivos y directrices a los cuales debía ceñirse el Gobierno para regular temas como el comercio exterior y las normas sobre cambios internacionales.

Esto se mantiene hasta hoy como se desprende del literal b), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política que establece:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas se ejerce las siguientes funciones:

19. Dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la junta Directiva del Banco de la República.”

Esta norma se complementa con el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución que faculta al Presidente de la República para expedir los decretos correspondientes en desarrollo de la ley marco. Dicho artículo es del siguiente tenor:

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...) 25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley”.

Fue precisamente en desarrollo de esta facultad que el Presidente de la República expidió los Decretos 383 de 2007, 1045 de 2007 y 780 de 2008, con el fin de desarrollar lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1004 de 2005.

1.4 CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE

1.4.1 Ley 1004 de 2005. En la Exposición de Motivos se dijo que esta Ley “dota al país de instrumentos de promoción empresarial que cumplen con dos objetivos fundamentales: de un lado, nos permite competir en la atracción de la inversión extranjera con los demás países de la región que han desarrollado eficaces Zonas Francas⁶⁷, mientras que desarrolla los compromisos internacionales adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio⁶⁸”. Señaló que el “gran aporte de este proyecto, radica en que se propone la introducción de una normatividad de las zonas francas que permita reproducir, en espacios seguros, un entorno estable para los inversionistas, similar al ambiente de negocios de sus países de origen, dotado de todos los servicios modernos, con neutralidad fiscal y agilidad en los trámites y procedimientos”⁶⁹.

Conforme a lo anterior, la Ley 1004 de 2005 (30 de diciembre) se expidió con el objetivo de convertir a las zonas francas en un instrumento para la creación de empleo, la generación de economías de escala, la captación de nuevas inversiones de capital, la simplificación de los procedimientos de comercio, la promoción de la competitividad en las regiones donde se establezcan y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia ante la OMC.

Las novedades que introdujo esta Ley son:

- Define las zonas francas como “el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior”.
- Fija sus nuevos objetivos, los cuales corresponden a los señalados en el aparte anterior.

⁶⁷ Entre los países competidores de Colombia en el contexto internacional por la Inversión extranjera, es importante tener en cuenta que los países centroamericanos y del Caribe cuentan con autorización de la OMC para mantener la exención del impuesto de renta sobre exportaciones durante un mayor período que Colombia, por su grado relativo de desarrollo.

⁶⁸ En particular los relacionados con las subvenciones atadas al cumplimiento de metas de exportación, las cuales son catalogadas como prohibidas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, tal como se explica en el capítulo “Compromisos en el marco de la OMC” de esta Exposición de Motivos.

⁶⁹ *Ibidem*.

- Establece una tarifa única del impuesto de renta (15%)⁷⁰ para los usuarios operadores e industriales de bienes y servicios, con excepción de los usuarios comerciales quienes se sujetan a la tarifa general vigente. Este es un cambio esencial si se recuerda que en el antiguo régimen, existía una exención en el impuesto de renta.
- Mantiene la clasificación de usuarios de zonas francas en: operadores, industriales de bienes y servicios y comerciales, y los define.
- Agrega un supuesto al artículo 481 E.T. consistente en que tendrán la calidad de exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a devolución de impuestos, las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el TAN a usuarios industriales de bienes o de servicios de zonas francas o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios.
- Señala un caso en el que no se aplica el impuesto de remesas: a los giros al exterior por parte de los usuarios de zonas francas; sin embargo, cabe recordar que este impuesto desapareció pues fue derogado por el artículo 78 de la Ley 1111 de 2006.
- Modifica el primer paso del procedimiento para determinar los dividendos y participaciones no gravados con el impuesto de renta contenido en el numeral 1 del artículo 49 E.T., que quedó así: “1. Tomará la Renta Líquida Gravable del respectivo año y le resta el Impuesto Básico de Renta liquidado por el mismo año gravable”.

Esta Ley es el primer paso hacia un cambio profundo en el régimen franco. Implica el desmonte de la figura de las zonas francas como mecanismo para subsidiar las exportaciones y es, en consecuencia, la disposición mediante la cual se ejecutan los compromisos adquiridos ante la OMC y se establecen incentivos aduaneros y fiscales acordes con la realidad del comercio internacional y la normativa multilateral que lo regula.

1.4.2 Tratamiento aduanero a las zonas francas.

– **Decreto 383 del 12 de febrero de 2007.** El Presidente de la República por medio de este Decreto reglamentó la Ley 1004 de 2005. Varias de las disposiciones que señalaba fueron modificadas en el mismo año de su

⁷⁰ En el proyecto de Ley radicado con los números 141/2005 en Cámara y 170/2005 en el Senado, buscaba inicialmente una tarifa de renta del 25% en las zonas francas, hoy exentas de ese gravamen, así como eliminar el Impuesto a las Remesas para estimular la Inversión, y ahora además, tendrá consigo la anhelada disminución del Impuesto de renta.

promulgación por el Decreto 4051. Por ello, sólo se mencionarán los temas que siguen vigentes:

- Indica que la duración del área declarada como zona franca no puede ser superior a 30 años.
- Mantiene los bienes cuya introducción a la zona está prohibida, y las excepciones que sobre los mismos contenía el Decreto 2233 de 1996. Agrega que la prohibición o exportación de estos bienes debe estar en la Constitución o las Leyes de la República.
- Conserva el Principio de Extraterritorialidad.
- Mantiene el hecho de que el usuario operador autorizará la salida temporal o definitiva de mercancías y bienes. Esta autorización se otorgará mediante el diligenciamiento de formularios cuya forma y contenido será determinado por la DIAN.
- Dispone que el usuario operador debe constituir una garantía dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria del acto en que se declara su existencia. La sanción por incumplimiento es la suspensión de la autorización como usuario y de la declaratoria de existencia de la zona franca.
- Establece los requisitos para ampliar o reducir las áreas. A diferencia de lo que ocurría en el Decreto 2233 de 1996 donde se exigía concepto previo de la DIAN para que el Ministerio de Comercio Exterior las autorizara, en la nueva normatividad es la DIAN quien autoriza, previo concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Mantiene la clasificación de los usuarios de la normatividad de 1996 en usuario: operador, industrial de bienes, industrial de servicios y comercial; sin embargo, los redefine.
- Señala los requisitos para obtener la calificación de usuario industrial de bienes, de servicios y comerciales, y las causales para perderla.
- Autoriza que Instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera, con excepción de los Almacenes Generales de Depósito, puedan vincularse a las zonas como sucursal o agencia de una Institución Financiera sin régimen franco.
- Regula el régimen de comercio exterior aplicable a las operaciones que pueden realizarse desde y con destino a una zona franca. En general las alternativas que se ofrecen y su tratamiento es muy similar al que otorgaba la regulación anterior.

- Conserva las obligaciones del usuario operador previstas en el Decreto 2685 de 1999 y agrega otras como por ejemplo supervisar el cumplimiento del régimen de la zona franca, establecer un sistema informático de control de las operaciones, contratar una auditoría externa y declarar la pérdida de la calificación de los demás usuarios cuando se presenten las causales.
- Establece una serie de obligaciones para los usuarios industriales de bienes, de servicios y comerciales tales como: las labores de control de inventarios que determine el usuario operador y la autoridad aduanera, llevar los registros de la entrada y salida de bienes, la autorización del usuario operador para la realización de cualquier operación que lo requiera y desarrollar únicamente las operaciones para las cuales fue calificado.
- Crea una serie de disposiciones para las zonas francas transitorias, señala quiénes son sus usuarios, los requisitos para que se declaren, las operaciones que en ellas pueden realizarse.
- Consagra infracciones aduaneras para los usuarios operadores⁷¹, industriales de bienes, industriales de servicios y comerciales de Zona Franca Permanente⁷² (en adelante ZFP) y para los usuarios administradores y expositores de Zonas Francas Transitorias⁷³ (en adelante ZFT) que clasifica, igual que el Decreto 2685 de 1999, en gravísimas, graves y leves. La consecuencia para las primeras es una multa de 50 smlmv, para las segundas de 20 smlmv y para las terceras de 5 smlmv.

Este Decreto es sustancial pues estableció un régimen integral de zonas francas en el que se adecúa la normatividad a los cambios introducidos en la figura por la Ley 1004 de 2005 en lo relativo a los requisitos y condiciones para su funcionamiento y declaratoria, el régimen en materia de comercio exterior

⁷¹ Dentro de las gravísimas está por ejemplo el hecho de sustraer o cambiar mercancías que se encuentren en sus instalaciones, no contratar la auditoría externa y realizar las actividades de ZF sin la aprobación de la garantía por parte de la DIAN, entre otras. Dentro de las graves se encuentra permitir el ingreso de ciertas mercancías sin el cumplimiento de los requisitos aduaneros y no informar a la autoridad sobre las inconsistencias consignadas en las planillas de las mercancías, entre otras. Dentro de las leves está impedir la práctica de las diligencias ordenadas por la DIAN y no disponer de las áreas necesarias para la inspección física de las mercancías, entre otras.

⁷² Dentro de las gravísimas está por ejemplo permitir la salida de mercancías de sus instalaciones sin cumplir con los requisitos de las normas aduaneras. Dentro de las graves se encuentra desarrollar actividades distintas de aquellas para las que fueron calificados o suministrar información con inexactitudes. Dentro de las leves está: no disponer de las áreas para realizar la inspección física de las mercancías.

⁷³ Dentro de las Gravísimas está permitir la salida de sus instalaciones sin cumplir los requisitos para esos efectos. Dentro de las graves se encuentra permitir el ingreso a las instalaciones de mercancías cuyo documento de transpore no está consignado o endosado a un usuario expositor. Dentro de las leves, está el impedir u obstaculizar la práctica de diligencias ordenadas por la DIAN.

aplicable a las operaciones y las obligaciones e infracciones aduaneras en que pueden incurrir los usuarios de las zonas.

– **Decreto 4051 del 23 de octubre de 2007.** Este Decreto amplió la regulación del Decreto 383 de 2007 y continuó desarrollando los aspectos señalados por la Ley 1004 de 2005. Sus aportes son los siguientes:

- Trae una serie de definiciones de lo que se considera nueva inversión, generación empleo directo y formal, activos fijos reales productivos, patrimonio líquido, plan maestro de desarrollo general de la zona franca y puesta en marcha.
- Determina la competencia en el procedimiento para declarar una zona franca. En primer término, asigna a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas la función de conceptuar sobre el Plan Maestro de Desarrollo presentado y su adecuación a las finalidades que por mandato legal deben atender las zonas francas. En segundo término, atribuye competencia a la DIAN para verificar el cumplimiento de los requisitos restantes y declarar la zona franca.
- Menciona las áreas y actividades que no pueden ampararse por el régimen franco. Más adelante se profundizará en el tema.
- Señala que la solicitud para obtener la declaratoria de existencia de ZFP debe ser presentada por quien pretenda ser usuario operador de la misma, y para una zona franca permanente especial (en adelante ZFPE) por quien pretenda ser el único usuario industrial de la misma.
- Indica los requisitos de área para las zonas.
- Establece unas menciones especiales para las ZFPE de Servicios en materia de inversión y generación de empleo.
- Consagra los requisitos para obtener la declaratoria de existencia de una ZFP, de una ZFPE y los necesarios para que sociedades que están desarrollando las actividades propias del proyecto que se planea promover sean declaradas como estas últimas.
- Crea la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y la Secretaría Técnica. Además establece su composición y funciones.
- Establece causales para perder la calidad de usuario operador y la declaratoria de zona franca.
- Establece los requisitos que se necesitan para ser usuario operador.

- Adiciona al Decreto 383 de 2007 algunos requisitos para obtener la calificación de usuarios industriales de bienes, de servicios y comerciales.
- Mantiene la facultad del usuario operador para calificar a los usuarios industriales de bienes, de servicios y comerciales.
- Complementa el régimen de comercio exterior aplicable a las operaciones que pueden realizarse desde y con destino a una zona franca fijadas en el Decreto 383 de 2007 pues profundiza en la dinámica y requisitos conforme a los cuales deben realizarse.
- Agrega obligaciones a los usuarios operadores como incluir dentro de la razón social la expresión “Usuario Operador de Zona Franca”; garantizar que quienes operen en las zonas francas sean usuarios calificados y reconocidos; conservar a disposición de la autoridad aduanera por el término mínimo de cinco años los documentos que soporten las operaciones que se encuentren bajo su control, entre otras.
- Añade obligaciones a los usuarios industriales de bienes, de servicios y comerciales como por ejemplo: mantener las condiciones y requisitos exigidos para obtener la calificación; facilitar las labores de control que determine la autoridad aduanera, entre otras.

Este Decreto complementó las normas sobre zonas francas y diseñó un régimen especial y técnico en lo relativo al significado de los conceptos esenciales del mismo, los requisitos para obtener la declaratoria de zona franca y de usuario de la misma, las obligaciones a cargo de los usuarios y la figura de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, entre otros.

– **Decreto 780 de 2008.** Este Decreto establece la posibilidad de que empresas de la denominada “Ley Páez”⁷⁴ accedan a los beneficios tributarios, aduaneros y de comercio exterior del régimen franco pues permite que sean declaradas como ZFP con requisitos especiales y más favorables en materia de inversión y generación de empleo, los cuales serán analizados en el Capítulo 2, numerales 2.5.1. y 2.5.2.

Esta norma responde al clamor de la región, especialmente del Cauca, para que el Gobierno creara una fórmula que les permitiera seguir operando los parques

⁷⁴ A raíz de un sismo que devino en la avalancha del río Páez ocurrido el 6 de junio de 1994, el Gobierno Nacional decretó la emergencia económica (Decreto 1178 del 9 de junio de 1994) y estableció un régimen de excepción para ayudar a los municipios afectados (Decreto 1264 del 21 de junio de 1994). Este sismo según datos oficiales dejó un saldo de 1.100 muertes, 8 mil personas afectadas y daños estimados de 150,1 millones de dólares. Posteriormente mediante la Ley 218 de 1995, el Congreso dispuso medidas permanentes para beneficiar a los citados municipios del Huila y Cauca. Esta ley es precisamente la que se conoce como “Páez”.

industriales⁷⁵ que se establecieron bajo la vigencia de la Ley Páez, pues como lo señalaban los empresarios, los costos de operación se elevarían sin los beneficios tributarios que la Ley otorgaba⁷⁶, aunado a serias dificultades en el suministro de energía, el costo del transporte y la prestación del servicios en la zona⁷⁷.

1.4.3 Resoluciones en materia de zonas francas

– **Resolución 01 del 3 de diciembre de 2007 de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.** Por medio de esta Resolución la Comisión Intersectorial de Zonas Francas expide su propio reglamento conforme a la atribución conferida por el Decreto 4051 de 2007. De esta manera, la Resolución define la composición de la Comisión, establece sus funciones, dentro de las cuales se destacan la competencia para conceptuar sobre la viabilidad de declarar la existencia de ZFP y la potestad de aprobar o negar el Plan Maestro de Desarrollo cuyos requisitos mínimos señala. Adicionalmente, la Resolución fija las funciones de la Secretaría Técnica, que son mayoritariamente de trámite.

– **Resolución 5532 del 24 de junio de 2008 de la DIAN.** Esta Resolución complementa lo dispuesto en los Decretos 383 y 1045 de 2007. Los temas sobre los que se extiende en forma minuciosa son, entre otros, los siguientes:

- La forma en que debe acreditarse la nueva inversión, la generación de empleo y los activos totales por parte de quien pretenda ser declarado como usuario.
- El contenido de los requisitos que deben cumplir los usuarios operadores de ZFP y ZFPE, industrial de bienes, industrial de servicios y comerciales de ZFP.
- Los requisitos que deben cumplir las personas naturales y jurídicas que no ostentan la calificación de usuarios para ubicarse en las ZFP y ZFPE en la solicitud que hagan a la DIAN.
- El procedimiento para declarar la existencia de ZFP y ZFPE.
- La forma en que debe desarrollarse la auditoría externa que contrata el usuario operador.
- El procedimiento que debe seguirse para reemplazar al usuario operador.

⁷⁵ Los beneficios mostraban la creación de 139 empresas en el Cauca con una mayor concentración en el sector manufacturero localizadas especialmente en parque industriales en los municipios de Santander de Quilichao y Caloto.

⁷⁶ La Ley 218 de 1995 otorgaba una exención del 100 % del impuesto a la renta y complementarios a las nuevas inversiones en las zonas del Cauca y Huila afectadas por un fenómeno natural.

⁷⁷ Romero Bracho, José Antonio. Régimen franco para empresas de la Ley Páez. 26 de marzo de 2008. Págs. 1 - 3.

- Los procedimientos aduaneros que deben cumplirse para realizar las operaciones desde y hacia zonas francas.
- La manera como debe autorizarse la salida y reingreso de las mercancías que se van a procesar parcialmente fuera de zona.
- La forma en que debe practicarse la destrucción de mercancías.
- Las condiciones de área que las ZF deben cumplir.

Esta Resolución ahonda y profundiza con detalle en los requisitos exigidos por los Decretos 383 y 1045 de 2007, aclarando posibles dudas que pudieran tener quienes pretenden iniciar el proceso para ser calificados como usuarios u obtener la declaratoria de zona francas.

1.5 IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO DEL COMERCIO MUNDIAL

La importancia de las zonas francas en el mundo, así como la normatividad que las regula, ha variado en la medida que cambian las políticas económicas y de comercio exterior en los mercados nacionales; protección o apertura y globalización. En un comienzo las zonas francas se entendieron como un mecanismo que permitía el almacenamiento de mercancías de distintos orígenes sin el pago de tributos aduaneros, para ser redistribuidas o comercializadas; esto ocurría en desarrollo del Principio de Economías Cerradas altamente protegidas que imperaba en la década de los ochenta mediante restricciones a las importaciones que dificultaba la adquisición y el manejo de inventarios. En la actualidad, las zonas francas se han convertido en instrumentos concentrados en la atracción de la inversión extranjera, generadores de economías de escala que emplean ventajas comparativas para generar condiciones competitivas en los lugares donde se establecen; todo ello en beneficio de la transferencia de tecnología y la generación de empleo. De todas maneras, ha persistido un común denominador y es el hecho de tener una clara incidencia en el desarrollo del comercio y la economía mundial.

En un artículo titulado “Economic Processing Zones: Removing Trade and Tax Obstacles to Growth” sobre las Zonas de Procesamiento Económico (ZPE)⁷⁸, realizado en el Flagstaff Institute se analiza por qué estas zonas han sido una

⁷⁸ En el artículo se dice que estas pueden generar oportunidades de trabajo e intercambio de divisas, que sirven como un útil modelo de mercado donde las redes de información juegan un papel importante para el intercambio comercial, y que además, son una fuente de entrenamiento y aprendizaje al ser una avenida para la transferencia de tecnología y el ejercicio de las últimas técnicas en gerencia que puede esparcirse por el resto de la economía. Dr. John Mutti, Sidney Meyer Professor of International Economics at Grinnell College. “Economic Processing Zones: Removing Trade and Tax Obstacles to Growth”. Journal of The Flagstaff Institute. Volume XXVIII, Number 1, June 2004. Pág. 27. <http://www.wepza.org/Journal%20Articles%20Ver%201-01.pdf>

herramienta exitosa en el desarrollo económico de varios países y cómo desde el plano conceptual, práctico y político son una estrategia garantizada para promover la diversificación en la exportación y el desarrollo económico en países pobres y en vía de desarrollo⁷⁹. Dentro del análisis se indica que, como lo señaló el Banco Mundial (1998), las ZPE representan un marco más directo y sencillo para obtener insumos intermedios a precios mundiales, lo cual es una condición esencial que les permite competir efectivamente en los mercados de exportación mundial. Igualmente, afirma que las ZPE reducen el desempleo, aunque no crean mayores incentivos para ampliar el sector protegido. Muestra que cuando atraen la inversión extranjera directa, la economía del país receptor adquiere acceso a las redes del mercado internacional y por lo tanto, debe armonizar sus políticas con los estándares mundiales de calidad y fiabilidad. Finalmente, señala que las bajas tarifas en el impuesto sobre la renta que ofrecen las EPZ son esenciales para que los países puedan competir en materia de exportación entre sí⁸⁰. Lo anterior conduce a que las zonas sean un instrumento útil para ampliar el mercado de los países menos industrializados.

Para Héctor Vargas Villalta, Presidente del Comité de Zonas Francas para las Américas⁸¹ y director de Meridian 100^o, FTZ, “la importancia que las zonas francas tienen en el mundo radica en ser motores de los encadenamientos del comercio mundial y centros logísticos por excelencia. (...) Son un instrumento esencial para la atracción de inversión y un modelo válido en el equilibrio de las economías, tanto que se le denomina el Segundo Mejor dentro del contexto económico”⁸².

Ciertos economistas⁸³ reconocen que por ser el “Segundo Mejor” su éxito no puede asumirse en términos de eficiencia económica pues todavía existen muchas restricciones al comercio. Afirman que para ser el “Primer Mejor” tendrían que otorgar alternativas de libre mercado y condiciones igualitarias. Sin embargo, como esto no ha sido adoptado de manera uniforme, las limitaciones al comercio persisten pese a las políticas de cambio y a la regulación del comercio mundial que se han introducido, manteniendo a las zonas francas como el “Segundo Mejor”.

⁷⁹ “EPZ are a warranted strategy to promote export diversification and economic development in poor and developing countries”. *Ibíd.* Pág. 27

⁸⁰ Op. Cit. “Economic Processing Zones: Removing Trade and Tax Obstacles to Growth”. Págs. 25 - 29.

⁸¹ El Comité de Zonas Francas de las Américas (CZFA), representa los intereses de más de 200 zonas francas instaladas en toda América Latina, con más de 10 mil empresas trabajando, 2.1 millones de trabajadores directos, 4 millones indirectos y con exportaciones superiores a los 30 mil millones de dólares.

⁸² Entrevista realizada a Héctor Vergas Villalta por Inbound Logistics, publicada por el Diario Vanguardia el 19 de agosto de 2008. <http://www.vanguardia.com.mx/diario/detalle/columna/Zonas%20francas:%20mecanismos%20de%20atracci%C3%B3n%20de%20inversiones%20y%20competitividad/210980>

⁸³ Op. Cit. John Mutti, Economic Processing Zones: Removing Trade and Tax Obstacles to Growth. Pág. 26

Parecería que al ser la figura de las zonas francas un instrumento para el desarrollo económico, serían los países menos desarrollados quienes deberían haber incorporado de mejor forma la figura. Ello no es así pues como lo señala Vargas Villalta, han sido los países más industrializados quienes mejor la han adoptado. Señala que tan sólo Estados Unidos, el principal socio comercial de Colombia, tiene más de 260 zonas de propósito general (general-purpose zones)⁸⁴ y más de 500 sub-zonas (subzones)⁸⁵, con transacciones de mercancías superiores a los 247 mil millones de dólares y la generación de más de 330.000 empleos directos. Se unen a esta tendencia de éxito los países de Asia en general, Europa Central y del Este. Los países en desarrollo han mostrado interés en esta figura especialmente en África con el impulso del Banco Mundial; en América Latina han sido los países del bloque denominado Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) quienes mejor han acogido la figura.

Es claro que las zonas francas sirven para un fin valioso. En primer lugar, permiten a los países experimentar con novedosas políticas de inversión, competitividad y empleo que pueden llevar a un desarrollo más efectivo de su economía. China, en particular, las ha usado para aprender acerca de las economías de mercado. México, las ha utilizado para estar más cómodo con el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera. En segundo lugar, permiten a los países enfocar sus recursos en sectores o áreas específicas, y atemperar los impactos de abrir una economía y ajustarse a un mundo más competitivo y global⁸⁶.

La velocidad con que se mueven los negocios ha hecho que las zonas francas y los regímenes especiales estén sometidos a dos presiones importantes especialmente en los países Latinoamericanos; de un lado, las negociaciones multilaterales, como es el caso de la obligación adquirida en la OMC sobre el desmonte de las subvenciones a las exportaciones de bienes industrializados (principalmente las exenciones de impuestos), y de otro, los acuerdos de libre comercio en los que se condicionan las preferencias a la inexistencia de subvenciones.

⁸⁴ Son muy similares a lo que conocemos en Latinoamérica como zonas francas comerciales, y se dedican fundamentalmente a la distribución, el reempaque de mercancías, siempre que no cambien en el estado físico del producto. Las empresas dentro de las zonas de Propósito General sólo pueden ser constituidas por entidades públicas y asociaciones sin fines de lucro, como por ejemplo las cámaras de comercio. Ramírez G., Rafael (Director Ejecutivo del Comité de Zonas Francas de las Américas). Zonas Francas en los Estados Unidos. Un mecanismo para incrementar la competitividad internacional.

<http://www.andi.com.co/camaras/ZonasFrancas/documentos/PDF/ZONAS%20FRANCAS%20EN%20ESTADOS%20UNIDOS.pdf> (visitada 13 de septiembre de 2008)

⁸⁵ *Ibidem*. Las Subzonas, son una derivación de las zonas francas de propósito general y se dedican a la manufactura y embalaje. Dentro de esta categoría se encuentra a las zonas francas especiales, que son bodegas públicas con naves dedicadas al almacenamiento de productos y a la captación de personal.

⁸⁶ Op. Cit. Haywood, Robert C.

Estos puntos son preocupantes porque las zonas francas se han convertido en un enclave importante para el desarrollo de los países pese a la globalización y la movilidad en la Inversión Extranjera Directa (en adelante IED). Sin embargo, en relación con los acuerdos de libre comercio suele pactarse, como ocurre en las negociaciones adelantadas por Colombia, el reconocimiento del origen de las mercancías que se exporten desde zonas francas a los socios comerciales. De esto se deriva que dichos bienes antes que afectarse con los acuerdos internacionales, pueden beneficiarse de ellos al poder acceder a un mercado ampliado en virtud del acuerdo. En todo caso, el beneficio que se logre depende de lo bien que se negocie.

El rol de las zonas francas ha ido cambiando, ajustándose a las necesidades de la globalización que exige celeridad en los procedimientos y una alta eficiencia en el proceso de distribución de mercancías. Esto ha generado que se encuentren distribuidas en todo el mundo. Para el 2005 existían en Suramérica 68 zonas francas y en todo el mundo un total de 1.118 como lo reportó el Comité de Zonas Francas para las Américas.

Tabla 1. Distribución de las zonas francas en el mundo. 2005.

ÁREA GEOGRÁFICA	NO. ZF`S	EMPLEO	NO. EMPRESAS
África del Norte	20	455.365	3.615
África Sub Sahara	52	437.322	484
Océano Índico	2	127.509	693
Oriente Medio	38	691.397	7.429
Asia	183	43.738.884	475.347
Norteamérica y C.A.	479	2.649.535	8.462
América del Sur	68	354.225	7.465
Caribe	93	220.803	1.123
Europa Central y Este	102	263.619	5.622
Europa	67	167.832	5.363
Pacífico	14	50.830	96
TOTAL MUNDIAL	1.118	49.157.321	515.699

Fuente: CZFA con datos de la OIT, (Julio 2005), Comisión de la Unión Europea, Banco Mundial.

Ante un panorama tan dinámico, se ha sugerido que las zonas modernas antes que enfocarse en la búsqueda de incentivos fiscales, deben preocuparse por especializarse y brindar un ambiente internacional de negocios competitivos a través de una infraestructura mejorada con sistemas de comunicación

sofisticados, políticas confiables, vías de transporte, trabajadores capacitados y sistemas de administración eficientes⁸⁷.

El aumento en la IED ha sido una de las fuentes de financiamiento más importante en el desarrollo de los mercados de los países emergentes. Las zonas francas especializadas contribuyen a este objetivo como facilitadoras de la logística e infraestructura de las empresas. Se ha visto que países con ingresos medios que tienen zonas francas han experimentado una expansión del 62% del comercio mientras que aquellos que no tienen la figura han tenido sólo un 33% de expansión⁸⁸. Por ejemplo, en República Dominicana el 75% de las exportaciones totales del país salen desde las zonas francas; en Costa Rica, un 56% del comercio exterior también proviene de éstas⁸⁹. Así, el potencial de las zonas francas para atraer la inversión extranjera puede ser enorme en tanto los Estados se preocupen por especializar las actividades a que estas se dedican.

El impacto de las zonas francas ha sido tan importante que en la actualidad contribuyen, según información de Conazofra⁹⁰, con el 20% del comercio mundial⁹¹.

Las nuevas zonas francas están especializándose en servicios médicos, agroindustriales, de telecomunicaciones, turismo, biotecnología, genómica, alta tecnología y desarrollo de software, entre otros.

Según recientes estudios realizados por la CEPAL, el FMI y el BM, se estima que como resultado de la entrada en vigencia de varios tratados de libre comercio de muchos países Latinoamericanos con Estados Unidos, los flujos de la inversión norteamericana buscarán nuevas opciones, desestimando mucho el factor China. El beneficio que cada uno de los países latinoamericanos reciba dependerá en gran medida del manejo que de los regímenes especiales o zonas francas haga cada Estado para atraer inversión nacional y extranjera, y sobre todo, del ajuste que hagan a sus regulaciones sobre el tema. Países como Estados Unidos tienen muy claro hacia dónde quieren llevar el desarrollo, por ejemplo, tienen un panorama orientado a parques industriales de zona franca para manejar las operaciones de importación y generar valor agregado a los productos norteamericanos.

El direccionamiento que cada país le dé al desarrollo de su economía debe, en todo caso, crear una sinergia especial entre la inversión extranjera y la local ya que a través de esta última puede beneficiarse a un sector importante de la

⁸⁷ Ibídem, Haywood, Robert C.

⁸⁸ Ibídem, Haywood, Robert C.

⁸⁹ Op. Cit. Entrevista Diario Vanguardia

⁹⁰ Consejo Nacional de Zonas Francas.

⁹¹ www.conazofra.gov.ec/content/view/153/175/ - 24k

población de un país pues si se genera empleo, se promueve la creación de nuevas tecnologías, se brinda capacitación y se establecen condiciones de competitividad que permiten constituir verdaderas economías de escala.

En conclusión, las zonas francas son producto de los países que las crean⁹². En la actualidad su importancia consiste en propiciar ambientes de inversión y en ayudar a que los países busquen una regulación apropiada para lograr el comportamiento internacional esperado, esto es, la celebración de negocios legítimos que ayuden al desarrollo de la economía.

1.6 ZONAS FRANCAS ACTUALES

Hasta antes de la creación de la nueva normatividad existían 11 zonas francas en el país: Barranquilla (1), Bogotá (1), Cali (1), Cartagena (2), Cúcuta (1), La Tebaida (1), Palmira (1), Santa Marta (1), Sopó (1) y Rionegro (1). (Ver Anexo 3). A 31 de diciembre de 2003, generaban 23.131 empleos directos y más de 60.000 indirectos; el número de empresas instaladas ascendía a 449.220 las cuales fueron creadas en el lapso de nueve años, lo que significaba una tasa de crecimiento cercana al 14% promedio anual y, los usuarios instalados, habían realizado inversiones que alcanzaban un total acumulado de US\$ 1.169 millones. En términos reales la inversión anual había descendido a una tasa promedio del 6.3%, principalmente por la pérdida de seguridad jurídica del instrumento⁹³ (Ver Gráficos págs. 2 – 4, Anexo 4).

Desde que entró en vigencia el nuevo régimen, el número de zonas se ha elevado a 36 (a 27 de agosto de 2008), de las cuales, la mayoría son ZFPE y se ubican en: Cundinamarca (11), Bolívar (6), Valle del Cauca (5), Magdalena (4), Atlántico (2), Antioquia (3), Boyacá (2), Cauca (1), Santander (1) y Caldas (1)⁹⁴. (Ver Anexo 5). En este régimen se han producido inversiones por 9,507.352 billones de pesos y una generación de 37.352 nuevos empleos directos⁹⁵.

En el marco de un encuentro internacional de empresarios con el Presidente Álvaro Uribe Vélez y algunos otros diplomáticos hace algunos días en Colombia, George W. Buckley, Presidente mundial de 3M, afirmó que “Si Colombia quiere crecer y generar más riqueza, hay tres áreas en las que se debe trabajar: manufactura, minerales y agricultura. Si no se trabaja en estos campos no hay

⁹² Op. Cit. Haywood.

⁹³ Tomado de Exposición de Motivos de la Ley 1004 de 2005

⁹⁴ Información tomada el 9 de septiembre de 2008 del Informe Comisión Intersectorial Zonas Francas. Agosto 27 de 2008

⁹⁵ http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/2008-09-05/3624-millones-se-estan-invirtiendo-en-la-costa-caribe-por-cuenta-de-las-zonas-francas-de-la-costa-_4501132-1 (Sept. 16/08). Noticia de sept. 16 de 2008

crecimiento porque sencillamente se pasa el dinero de un bolsillo para otro”⁹⁶. Es importante señalar que en el tema de manufactura, agroindustria y procesamiento, beneficio y transformación de minerales, las zonas francas brindan instrumentos de innovación tecnológica, economías de escala y logística que facilitarán su eficiencia y competitividad.

En Colombia todavía siguen predominando las zonas francas industriales pese a que algunas de las nuevas se están enfocando en temas agroindustriales y de servicios. De hecho, de las 36 zonas francas existentes a 27 de agosto de 2008, 16 se dedican a estos últimos temas, mientras que 20 a actividades industriales. (Ver Anexo 5). Una de las razones que contribuye a que esto ocurra es que los fines que deben cumplir las zonas pueden alcanzarse más fácilmente en el marco de una economía industrial que en una de servicios o agrícola pues las zonas francas colombianas no tienen experiencia en estas nuevas alternativas. Esto es fácilmente demostrable, si se tiene en cuenta que las 11 zonas francas que existieron en Colombia hasta la creación del nuevo régimen eran todas de carácter industrial (Ver Anexo 3).

1.7 COMPATIBILIDAD CON LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA

Establecidas las bondades de la normatividad recientemente expedida en materia de zonas francas y las condiciones de competitividad acordes con el escenario internacional que la nueva legislación brinda a los agentes económicos nacionales y foráneos, es necesario analizar el mantenimiento de estas condiciones que constituyen elemento determinante de la decisión del inversionista nacional o extranjero.

Para ello es preciso abordar el tema de los contratos de estabilidad jurídica que buscan asegurar a los inversionistas que los suscriban que las normas no cambiarán durante su vigencia. Es decir, que si durante el desarrollo del contrato se modifican en forma adversa las normas o interpretaciones estipuladas en dichos contratos, estas modificaciones no les serán aplicables⁹⁷.

Se regulan por la Ley 963 de 2005 y el Decreto 2950 de 2005. Como lo ha señalado la Corte Constitucional⁹⁸, “los objetivos perseguidos por el Gobierno Nacional mediante esta ley fueron: i) estimular nuevas formas de inversión, ii) atender a una necesidad apremiante para los inversionistas, y iii) equilibrar los intereses de los inversionistas y el interés general”. Respecto del primer objetivo, con la ley se pretende alcanzar tasas de crecimiento que permitan mejorar el nivel

⁹⁶ Junio 24 de 2008. <http://www.actualicese.com/actualidad/2008/06/24/impuesto-de-renta-en-colombia-situado-entre-los-mas-altos-en-el-planeta-george-buckley/>

⁹⁷ <http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/junio/21/01212005.htm>

⁹⁸ Sentencia C – 242 de 2006, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas.

de desarrollo económico. En relación con el segundo, busca garantizar la estabilidad jurídica, teniendo en cuenta que la incertidumbre originada en los cambios normativos representa una variable que sirve para disuadir a los inversionistas. En cuanto al último objetivo se buscan condiciones de estabilidad jurídica respecto de aquellas normas consideradas determinantes para llevar a cabo la inversión; el interés general queda a salvo gracias a la cláusula de exclusión⁹⁹ y a un límite temporal que fija la ley, pues los contratos permanecerán vigentes por un mínimo de tres años y hasta un máximo de veinte años.

El artículo 1º de la Ley 963 de 2005 señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. Se establecen los contratos de estabilidad jurídica con la finalidad de promover inversiones nuevas y de ampliar las existentes en el territorio nacional.

Mediante estos contratos, el Estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo.

Para todos los efectos, por modificación se entiende cualquier cambio en el texto de la norma efectuado por el Legislador si se trata de una ley, por el Ejecutivo o la entidad autónoma respectiva si se trata de un acto administrativo del orden nacional, o un cambio en la interpretación vinculante de la misma realizada por autoridad administrativa competente.”

En la sentencia C - 320 de 2006, Magistrado Doctor Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del aparte subrayado del artículo 1 de la Ley 963 de 2005 *"en el entendido que los órganos del Estado conservan plenamente sus competencias normativas, incluso sobre las normas identificadas como determinantes de la inversión, sin perjuicio de las acciones judiciales a que tengan derecho los inversionistas."*

De este modo, si el Estado modificara esas normas y como consecuencia se disminuyeran o eliminaran los beneficios que otorgan, habría lugar a una indemnización de perjuicios por parte de este al inversionista afectado, cuya reclamación se adelantaría ante la jurisdicción contencioso administrativa por medio de la acción de reparación directa.

Es importante señalar que estos contratos los pueden celebrar tanto inversionistas nacionales como extranjeros y que para ello deberán hacer inversiones nuevas o

⁹⁹ No se podrá conceder la estabilidad sobre normas relativas a ciertos temas.

ampliar las existentes por un monto igual o superior a 150.000 UVT¹⁰⁰, esto es, \$3.308"100.000¹⁰¹.

Al examinar la compatibilidad de estos contratos con el régimen de zonas francas, se observa que es plena pues no existe ninguna prohibición legal al respecto y por el contrario se brinda tranquilidad a los inversionistas al otorgarles la garantía de que se les respetarán los beneficios obtenidos con la normatividad vigente y que los riesgos por cambios normativos se reducen plenamente.

Se excluyen de este tipo de contratos el régimen laboral, el de seguridad social, los impuestos o inversiones forzosas que decreta el Gobierno bajo estados de excepción, los impuestos indirectos, la regulación prudencial del sector financiero y el régimen tarifario de servicios públicos. Tampoco podrán recaer sobre normas declaradas inconstitucionales o ilegales por los tribunales colombianos durante el término de duración de dichos contratos¹⁰².

Se sugiere que los usuarios operadores e industriales de bienes y servicios suscriban este tipo de contratos pues eso les permite mantener vigente el régimen de la Ley 1004 y los Decretos que la desarrollan y, además, desde el punto de vista de la seguridad jurídica permiten tener certeza de las ventajas y desventajas a las que estarán sujetos los negocios que se celebren. La suscripción de estos contratos puede ocurrir una vez se haya agotado el procedimiento previo de consideración y aprobación por el Comité Intergubernamental de Estabilidad Jurídica al que pertenecen varios Ministerios y entidades gubernamentales¹⁰³, y los inversionistas hayan cumplido con los requisitos¹⁰⁴ que exige la ley 963 de 2005 y los trámites que señala el Decreto 2950 del mismo año.

Cabe decir que el auge e interés de los inversionistas por celebrar estos contratos ha sido grande. Para el 3 de septiembre de 2008, el Ministerio de Comercio informó que se habían suscrito 30 contratos, que sumaban compromisos de nueva inversión por 5,7 billones de pesos, y una generación de más de 14 mil nuevos empleos directos¹⁰⁵.

¹⁰⁰ En el 2008 una UVT equivale a \$22.054.

¹⁰¹ Artículo 51 de la Ley 1111 de 2006.

¹⁰² Artículo 11 de la Ley 963 de 2005.

¹⁰³ Comité intergubernamental conformado por los representantes de los Ministerios de Hacienda, Comercio y el del ramo respectivo al que pertenezca la inversión que se piense realizar; así como por Planeación Nacional y la dirección de la entidad autónoma cuando se trate de normas expedidas por dichas entidades.

¹⁰⁴ Ser personas naturales, jurídicas o consorcios nacionales o extranjeros que efectúen nuevas inversiones o amplíen las existentes en el territorio nacional en un monto igual o superior a 150.000 UVT. Realizar actividades turísticas, industriales, agrícolas, de exportación agroforestales, mineras, de zonas procesadoras de exportación, zonas libres comerciales y de petróleo, telecomunicaciones, construcciones, desarrollos portuarios y férreos, de generación de energía eléctrica, proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos.

¹⁰⁵ <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=6593&IDCompany=1>

2. ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y TRATAMIENTO TRIBUTARIO Y ARANCELARIO DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA

2.1 CONTEXTO

Inicialmente, las zonas francas o zonas de ingreso franco, con base en la ficción de su extraterritorialidad aduanera, almacenaban bienes extranjeros sin el pago de tributos aduaneros para ser nacionalizados o comercializados, lo que rápidamente las convirtió en un instrumento exitoso de facilitación del comercio internacional. Por esa razón, se ubicaron para distribución logística cerca de los puertos marítimos, los aeropuertos y en general, sitios geográficos estratégicos¹⁰⁶.

Con el tiempo se transformaron en un mecanismo de promoción de la actividad exportadora de naturaleza privada, y luego se convirtieron en un importante instrumento para el desarrollo del comercio exterior con objetivos específicos¹⁰⁷.

2.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO

En un artículo sobre las zonas libres en el mundo moderno, Robert C. Haywood¹⁰⁸ explica que existen dos concepciones de zonas francas. En el concepto clásico se definen como “un área geográfica en la que las mercancías entren libres de impuestos para el tratamiento y exportación, en las cuales se ofrece a los inversionistas una variedad de incentivos tales como concesiones ambientales, trabajo liberalizado y exenciones fiscales”¹⁰⁹. Los elementos de esta noción son los siguientes:

- Es un área geográfica.
- Las mercancías que ingresan se benefician de ciertos incentivos.
- Los beneficios que se otorgan la atan a la exportación.

Sin embargo, para Haywood esta concepción es errada pues en su opinión las zonas francas son un marco de políticas alternativas del Gobierno para desarrollar sus fines, que en ocasiones involucran una región geográfica específica pero otras veces una industria determinada. Para este autor, las zonas francas no son libres

¹⁰⁶ Proyecto de Ley 1004 de 2005

¹⁰⁷ Romero Tarazona, José Andrés. “Zonas Francas”. Foro Nacional. Jornadas de Derecho Tributario 2008. ICDT. Pág. 625

¹⁰⁸ Director de WEPZA (World Economic Processing Zones Association).

¹⁰⁹ Op. Cit. Haywood, Robert C.

porque son reguladas principalmente por las autoridades que las crean. Tampoco se enfocan específicamente en el comercio, sino más bien en temas de la economía moderna tales como la inversión, la industria, la investigación y el desarrollo, los servicios, la educación, el entrenamiento y la logística. Como se observa, en la concepción “moderna” de Haywood, se deja de lado el tema de la extraterritorialidad y el de la exportación.

Para analizar en qué modelo se encuentran las zonas francas colombianas es importante señalar cuáles son los elementos de la definición dada por el artículo 1ro de la Ley 1004 de 2005; esta disposición establece que son:

“El área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior”.

Según esta noción, las características de las zonas francas son:

- Delimitación de una zona geográfica.
- Desarrollo de actividades industriales de bienes y servicios o actividades comerciales.
- Tratamiento especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

Lo anterior permite concluir que en Colombia existe un modelo híbrido pues pese a que las zonas francas se definen como áreas geográficas y tienen beneficios especiales, la Ley 1004 de 2005 no sujeta la figura a la exportación como lo hace el esquema clásico expuesto por Haywood.

2.3 NATURALEZA JURÍDICA

Las zonas francas fueron definidas originalmente como establecimientos públicos del orden nacional; al respecto el artículo 5 del Decreto - Ley 1050 de 1968 estableció:

"Son organismos creados por la ley, o autorizados por esta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público, y que reúnen las siguiente características: "

- a) Personería Jurídica,*
- b) Autonomía administrativa, y*
- c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial"*

Desde 1991 cuando se previó “que las zonas francas industriales, comerciales y de servicios creadas, o las que en el futuro se creen como establecimientos públicos del orden nacional podrán transformarse en sociedades de economía mixta o ser adquiridas, parcial o totalmente, por sociedades comerciales debidamente establecidas”¹¹⁰, el carácter público o privado de la figura se dejó de lado pues se le dio mayor preponderancia, como se mantiene hasta hoy, al área dentro de la cual se desarrollaban las actividades que a la naturaleza de la figura.

2.4 PRINCIPIO DE EXTRATERRITORIALIDAD

El Principio de Extraterritorialidad consiste en que las mercancías que se encuentran dentro de la zona franca no causan tributos aduaneros (arancel e IVA) mientras permanezcan en ella. Se encuentra definido en el artículo 1ro del Decreto 383 de 2007 así:

“Los bienes que se introduzcan a las Zonas Francas Permanentes por parte de los usuarios, se considerarán fuera del Territorio Aduanero Nacional para efectos de los tributos aduaneros aplicables a las importaciones e impuestos a las exportaciones”.

En efecto, un bien almacenado en zona franca se encuentra fuera del país para los efectos jurídicos aduaneros, bien sea porque no ha ingresado al territorio aduanero nacional o porque ya salió del mismo para todas las consecuencias aduaneras y de comercio exterior¹¹¹.

Al respecto, la DIAN ha señalado en varios Conceptos¹¹² que¹¹³:

“La zona franca hace parte del territorio nacional, por lo tanto todas las normas impositivas nacionales son de obligatoria observancia por parte de los usuarios establecidos en las mismas (artículo 18 C.C. y 57 C.R.P.M.); solo por expresa disposición del artículo 392 del Decreto 2685 de 1999 se consideran fuera del territorio nacional los bienes que se introduzcan a las zonas francas industriales y comerciales respecto de los derechos de importación y exportación, (régimen especial de extraterritorialidad solo para efectos aduaneros)”.

¹¹⁰ Parágrafo, Artículo 6 de la Ley 7 de 1991.

¹¹¹ Prf. Juan David Barbosa. “El Régimen de Zonas Francas en Colombia”. Instituto de Derecho Tributario. No. 58. Mayo de 2008.

¹¹² Conceptos 092543 de 2000 y 082286 de 2003 DIAN.

¹¹³ Así lo señala Juan David Barbosa en su artículo “El Régimen de Zonas Francas en Colombia”. Instituto de Derecho Tributario. No. 58. 2008.

De lo anterior se deriva que la DIAN ha reconocido la existencia y aplicabilidad del principio de extraterritorialidad como elemento integrador del régimen franco en el sistema jurídico colombiano.

Finalmente, el hecho de que para efectos aduaneros las zonas francas se consideren situadas fuera del territorio aduanero, no quiere decir que puedan sustraerse de la normativa nacional, salvo para efectos tributarios y aduaneros¹¹⁴.

2.5 CLASIFICACIÓN Y REQUISITOS DE CONSTITUCIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS

En Colombia, a la luz de la normatividad vigente¹¹⁵, existen tres clases de zonas francas: las Permanentes (ZFP), las Permanentes Especiales (ZFPE) o Uniempresariales y las Transitorias (ZFT).

2.5.1 Zonas Francas Permanentes (ZFP).¹¹⁶ Son aquellas en las que el usuario operador administra la zona en la cual las empresas instaladas en la misma desarrollan sus actividades industriales o comerciales.

– **Requisitos de área.** Estas zonas tienen que cumplir los siguientes de área¹¹⁷:

- Ser continua y no inferior a 20 hectáreas.
- Tener las condiciones necesarias para ser dotada de infraestructura.
- Que en ellas no se estén realizando las actividades del proyecto solicitado.

El primer requisito no se aplica a las zonas uniempresariales, y el tercero tampoco a las sociedades que se encuentren desarrollando las actividades que el proyecto planea promover. De esta manera, la diferencia frente a la normatividad anterior radica en que la nueva tiene en cuenta la circunstancia especial en que se encuentre el interesado en instalarse en cada una de las zonas como se verá más adelante.

Cuando el área de terreno se encuentre separada por una vía pública o un accidente geográfico, podrá considerarse su aceptación siempre que la misma

¹¹⁴ Ibarra, Martín Gustavo. Marco Constitucional de la Legislación sobre Comercio Exterior en Colombia. UNIVERSITAS. 1982. Pág. 69

¹¹⁵ Decreto 2685 de 1999 y sus modificatorios: Decreto 383 y 4051 de 2007, Decreto 780 de 2008 y Resolución 5532 del 24 de junio de 2008 (DIAN)

¹¹⁶ Diapositiva 6 de Presentación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Nuevo Régimen de zonas francas Ley 1004 de 2005 – Decreto 4051 de 2007. Noviembre 20 de 2007. María Fernanda Sánchez Montenegro, Dirección de inversión Extranjera y Servicios

¹¹⁷ Artículo 393 – 1 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 4 del Decreto 4051 de 2007

pueda comunicarse por un puente o túnel de uso privado y se garantice el cerramiento de la zona.

Debido al interés general que tiene el Estado en ciertos temas sensibles para el país, no pueden declararse como ZFP las áreas aptas para la explotación, exploración o extracción de recursos naturales no renovables, la prestación de servicios financieros, las actividades en el marco de contratos estatales de concesión y los servicios públicos domiciliarios, a menos que se trate de generadoras de energía o nuevas empresas prestadoras del servicio de telefonía pública de larga distancia internacional¹¹⁸.

– **Requisitos de existencia.** Quien pretenda ser usuario operador, deberá acreditar ciertos requisitos en la solicitud de declaratoria de ZFP para que esta proceda. Dentro de estas exigencias se encuentran¹¹⁹:

- La obligación de constituir una nueva persona jurídica domiciliada en el país o una sucursal de una sociedad extranjera legalizada de conformidad con el Código de Comercio. Este requisito es nuevo pues en la normatividad anterior no existía. La ventaja que crea la exigencia de constituir una nueva persona jurídica es que permite verificar que el objeto social que esta persigue se ajusta a las finalidades legales de las zonas francas. La nueva persona debe dedicarse en forma exclusiva a lo señalado dentro de su objeto.

- Tener domicilio en el país; adjuntar certificado de existencia y representación legal de la respectiva persona jurídica; constituir y entregar garantía bancaria o de compañía de seguros; manifestar bajo la gravedad del juramento que ni la persona jurídica, ni sus representantes o socios, han sido sancionados con cancelación de la autorización para el desarrollo de la actividad de que se trate y en general por violación dolosa a las normas penales en los cinco años anteriores a la presentación de la solicitud; no tener deudas exigibles con la DIAN salvo aquellas sobre las cuales existan acuerdos de pago vigentes; y, allegar las hojas de vida de la totalidad del personal directivo y de los representantes legales. Estos requisitos velan por la transparencia.

- Presentar estudios de factibilidad técnica¹²⁰, económica¹²¹, financiera¹²² y de mercado¹²³ que demuestren la viabilidad del objetivo de la zona franca solicitada;

¹¹⁸ Parágrafo 1 del Artículo 392 – 1 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 2 del Decreto 4051 de 2007

¹¹⁹ Artículo 393 – 2 del Decreto 2685 de 1999 y Artículo 59 – 2 de la Resolución 5532 de 2008.

¹²⁰ Requiere: localización del proyecto; descripción de procesos industriales o de servicios a prestar; materias primas; impacto ambiental o de desarrollo sostenible; estrategia de producción y, desarrollo urbanístico y arquitectónico del proyecto.

¹²¹ Requiere: descripción general de la región; proyección de indicadores económicos regionales y nacionales relacionados con el proyecto; determinación de la demanda que se desea cubrir; proyección de producción y ventas tanto del mercado local como del mercado externo; generación

presentar el Plan Maestro de Desarrollo General de la zona aprobado por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas; allegar estudio de títulos de propiedad de los terrenos¹²⁴ sobre los cuales se desarrollará físicamente el proyecto; adjuntar plano topográfico y fotográfico del área; anexar certificación de la autoridad competente en la que se declare que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y que se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental¹²⁵; adjuntar Certificados de Libertad y Tradición de los terrenos¹²⁶; allegar certificación expedida por la autoridad competente que acredite que el área puede ser dotada de servicios públicos domiciliarios¹²⁷; adjuntar proyección de la construcción del área destinada para el montaje de las oficinas donde se instalarán las entidades competentes para ejercer el control y vigilancia de las actividades propias de las zonas y del área para la inspección aduanera¹²⁸; acreditar un patrimonio líquido de 23.000 smmlv, allegando los estados financieros y sus notas con corte el último día del mes anterior a la solicitud, suscritos por el representante legal y el revisor fiscal; y, presentar un cronograma, suscrito por el representante legal de la sociedad que pretenda obtener la autorización de usuario

de economías de escala y desarrollo regional; aspectos sociales del proyecto; y, cuantificación de ingresos para el municipio o el país derivados del proyecto.

¹²² Requiere: supuestos económicos durante el periodo proyectado: inflación, devaluación, tasas esperadas del costo del capital y tasa de interés prevista del costo de la deuda o de su pasivo; presentación de la proyección de los estados financieros: Balance general, flujo de caja y efectivo, estado de resultados a diez años, descripción de cálculos y tendencias; evaluación y sustentación de valor presente neto, tasa interna de retorno e indicadores de rentabilidad económica; información sobre la estructura financiera del proyecto, detallando recursos provenientes de capital y financiación, así como la descripción de las condiciones de financiación y el plan de inversiones.

¹²³ Requiere: análisis del mercado potencial de los servicios y/o productos que se fabricarán o comercializarán o prestarán en la zona franca y el de los posibles usuarios que se instalarán; relación de los diferentes mercados nacionales e internacionales donde se pretenden comercializar los productos y servicios y la participación esperada en cada uno de ellos; estudio de estrategia de mercadeo para la zona; estrategias de posicionamiento y calidad a futuro de la zona y sus usuarios; proyección de las ventas y/o ingresos; proyección de los posibles compradores y proveedores de bienes y/o servicios que desarrollará la zona; y, relacionar en detalle la competencia que tendrá la zona y sus principales usuarios industriales de bienes y usuarios industriales de servicios a nivel nacional e internacional.

¹²⁴ Deberán estar suscritos por abogados titulados con los siguientes requerimientos mínimos: propiedad; ubicación y linderos del predio; tradición de los últimos veinte años; condiciones jurídicas del predio precisándose gravámenes, patrimonio de familia, condiciones resolutorias, limitaciones del dominio; y, pleitos pendientes sobre el predio(s) vinculado (s) al proyecto.

¹²⁵ Se debe allegar certificación expedida por la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ubicará la zona franca permanente en la que se determine que el proyecto se ajusta a las exigencias ambientales correspondientes.

¹²⁶ Debe hacerlo la Oficina de Instrumentos Públicos y Privados y tener una fecha de expedición máxima de treinta días anteriores a la respectiva solicitud.

¹²⁷ Debe allegar certificación expedida por la autoridad competente en la que se señale la ubicación del área y la disponibilidad del servicio correspondiente.

¹²⁸ El área deberá ser mínimo de 1.500 metros cuadrados. Adicionalmente se deberán describir los equipos que se aportarán y utilizarán en el cargue, descargue, pesaje, almacenamiento, conservación e inspección de las mercancías, el equipo a utilizar para el control de la carga y el sistema de seguridad a implementar.

operador, en el que se precise el cumplimiento de los siguientes compromisos de ejecución del proyecto:

- Cerramiento del 100% del área declarada como ZFP antes del inicio de las operaciones para controlar la entrada o salida de personas, vehículos y bienes;
- Al finalizar el quinto año siguiente a la declaratoria de existencia de la zona deberá tener al menos cinco usuarios industriales de bienes y/o servicios vinculados que realicen una nueva inversión que sumada sea igual o superior a 46.000 smmlv.

Los anteriores requisitos permiten conocer la seriedad y la factibilidad de la iniciativa presentada por el usuario operador, pues indican que ésta cuenta con un respaldo económico, técnico y financiero demostrable. Además, tienen la ventaja de esclarecer las condiciones físicas y jurídicas en que se encuentra el área que pretende ser declarada como zona franca.

- Postularse como Usuario Operador.

- Comprometerse a establecer un programa¹²⁹ de sistematización, y cronograma para su montaje, de las operaciones de la zona para el manejo de inventarios, que permita un adecuado control por parte del usuario operador, así como de las autoridades competentes y su conexión al sistema de comunicaciones y de transmisión electrónica de datos y documentos de la DIAN.

Este requisito facilita la obligación que tienen los usuarios operadores de llevar el control sistemático de las operaciones que se realicen en ZFP y es esencial para el control e inspección que adelanta la DIAN.

Cuando los terrenos no sean de propiedad de la persona jurídica que solicite la declaratoria de existencia de la zona, se deberá acreditar, con los contratos correspondientes, que puede hacer uso de los mismos.

Los Parques Tecnológicos pueden solicitar la declaratoria como ZFP, cumpliendo la mayoría de los requisitos señalados.

La jurisdicción territorial de los municipios de la Ley Páez puede declararse como ZFP siempre y cuando:

- En el área geográfica estuvieren operando más de cinco empresas establecidas en la zona y en capacidad de cumplir con los requisitos señalados para ser calificados como usuarios industriales.

¹²⁹ La implementación total del programa debe realizarse antes del inicio de operaciones de comercio exterior de los usuarios industriales y comerciales de la zona franca.

- Haya un área que sea continua y no inferior a 50 hectáreas.
- Se cumplan los requisitos de existencia¹³⁰.

Como se mencionó previamente, la posibilidad de que estas empresas puedan adquirir la calidad de ZFP, permite que aún cuando no preserven los beneficios que la Ley Páez había otorgado (por ejemplo la exención del impuesto de renta y complementarios si se cumplían ciertos requisitos) reciban un tratamiento en materia tributaria, aduanera y cambiaria mejor que el que recibirían como empresas independientes.

– **Pérdida de declaratoria.** La declaratoria de existencia de ZFP se pierde cuando¹³¹:

1. No se efectúe y no se mantenga el cerramiento del 100% del área declarada como ZFP antes del inicio de las operaciones propias de la misma;
2. No se cumpla con el Plan Maestro de Desarrollo;
3. Al finalizar el quinto año siguiente a la declaratoria de existencia de la zona, no existan al menos cinco usuarios industriales de bienes o servicios vinculados que hayan realizado una nueva inversión que sumada sea igual o superior a 46.000 smmlv, o cuando no se mantengan al menos cinco usuarios industriales de bienes o servicios por el término de la declaratoria de zona.

La DIAN otorga, tanto para el caso de estas zonas como para el de las ZFPE un plazo para que el usuario operador subsane los incumplimientos. Si vencido el término no se solucionan, dejará sin efecto la declaratoria de existencia de la zona y la autorización del usuario operador.

Las causales mencionadas están en consonancia con los objetivos de inversión, generación de empleo y competitividad de las zonas francas. Es debido al interés por proteger esos fines, que la ley sanciona de forma tan drástica a quienes los incumplan o no los subsanen.

2.5.2 Las Zonas Francas Permanentes Especiales o Unipresarias (ZFPE).¹³² Son aquellas que autorizan que una sola empresa desarrolle sus actividades industriales o comerciales en un área determinada, en cualquier parte del país.

¹³⁰ Con excepción del indicado en el literal b) del numeral 12 que será sustituido por el siguiente: “Tener, al finalizar el quinto año siguiente a la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente al menos diez (10) Usuarios Industriales de Bienes y/o Servicios vinculados que realicen una nueva inversión que sumada sea igual o superior a noventa y dos mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (92.000 smmlv)”. (Artículo 1, Decreto 780 de 2008).

¹³¹ Artículo 10 del Decreto 4051 de 2007.

¹³² Op. Cit. Presentación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Nuevo Régimen de zonas francas Ley 1004 de 2005 – Decreto 4051 de 2007. Diapositiva 6.

– **Requisitos de existencia.** La solicitud para que se declare la zona debe ser presentada por la persona jurídica que pretenda ser reconocida como usuario industrial de la misma. Los requisitos de existencia para declararla son los mismos exigidos para las ZFP, con excepción de los siguientes¹³³:

- No se exige tener domicilio en el país ni constituir garantía. En su lugar, deben presentarse los estados financieros, estados de resultados y notas a los mismos del corte correspondiente al último día del mes anterior a la fecha de radicación de la solicitud, cuando a ellos hubiere lugar, certificados por revisor fiscal o contador público.

- No deben presentarse estudios de factibilidad técnica, económica, financiera y de mercado ni se debe acreditar un patrimonio líquido determinado.

- Se debe realizar, dentro de los tres años siguientes a la declaratoria de existencia, una nueva inversión por un monto igual o superior 150.000 smmlv y crear 150 nuevos empleos directos y formales. Por cada 23.000 smmlv de nueva inversión adicional, el requisito de empleo se podrá reducir en un número de 15, sin que en ningún caso el total de empleos sea inferior a 50. A partir del segundo año siguiente a la puesta en marcha del proyecto deberá mantenerse mínimo el 90% de los empleos mencionados.

- El cronograma, suscrito por el representante legal de la sociedad que pretenda obtener el reconocimiento como usuario industrial, debe precisar el cumplimiento de los siguientes compromisos de ejecución del proyecto:

- a. Cerramiento del 100% del área declarada como ZFPE antes del inicio de las operaciones para controlar la entrada o salida de personas, vehículos y bienes;
- b. Ejecución dentro del tercer año siguiente a la declaratoria de existencia de la zona del 100% de la nueva inversión incluyendo la instalación de activos fijos reales de producción tales como maquinaria y equipo para el desarrollo del proceso productivo y montaje de los demás bienes necesarios para la ejecución del proyecto;
- c. Generación empleo directo y formal o vinculado en los casos previstos para los proyectos agroindustriales, de servicios de salud y de sociedades portuarias.

- Dentro del Plan Maestro de Desarrollo General de la ZFPE debe presentarse un componente de reconversión industrial, de transferencia tecnológica o de servicios.

Los comentarios hechos en relación con los requisitos de existencia de las ZFP se aplican para el caso de los de las ZFPE.

¹³³ Artículo 393 – 3 del Decreto 2685 de 1999 y Artículo 59 – 3 de la Resolución 5532 de 2008.

En el acto administrativo de declaratoria que profiera la DIAN se reconocerá la calidad de quien será el usuario industrial de la ZFPE¹³⁴.

En la ZFPE no podrán calificarse ni reconocerse usuarios comerciales¹³⁵. La razón de ser de esta disposición se encuentra en el hecho de que las zonas francas se preocupan más por los procesos industriales que por los de comercialización pues ellos promueven la generación de empleo e incentivan el consumo de materias primas nacionales con lo que se logra el desarrollo de las regiones y de los fines para los que se establecen las zonas francas.

– **Pérdida de declaratoria.** La declaratoria de existencia se pierde cuando¹³⁶:

a. No se efectúe y no se mantenga el cerramiento del 100% del área declarada como ZFPE antes del inicio de las operaciones propias de la misma¹³⁷;

b. Al finalizar el tercer año siguiente a la declaratoria de existencia de la zona no se haya ejecutado el 100% de la nueva inversión incluyendo la instalación de activos fijos de producción tales como maquinaria y equipo para el desarrollo del proceso productivo y montaje de los demás bienes necesarios para la ejecución del proyecto;

c. Al finalizar el tercer año siguiente a la declaratoria de existencia de la zona no se haya cumplido con el requisito de nuevos empleos directos y formales o vinculados previstos para los proyectos agroindustriales, de servicios de salud y de sociedades portuarias;

d. Después del segundo año siguiente a la puesta en marcha del proyecto no se mantenga mínimo el 90% del total de nuevos empleos directos y formales vinculados al proceso productivo;

e. La institución prestadora de salud no solicite o se le niegue la acreditación nacional o internacional.

Los comentarios hechos en relación con las ZFP, que anteceden, tienen plena aplicación aquí.

– **Alternativas de Zonas Francas Permanentes Especiales.** Existen varias posibilidades para constituir ZFPE, con el cumplimiento de los requisitos previamente señalados y algunos especiales. Esas alternativas son:

¹³⁴ Artículo 9 del Decreto 4051 de 2007.

¹³⁵ Artículo 16 del Decreto 4051 de 2007.

¹³⁶ Artículo 10 del Decreto 4051 de 2007.

¹³⁷ Esta causal es la única que aplica a las ZFPE solicitadas por personas jurídicas que ya se encontraban desarrollando las actividades propias del proyecto.

a. ZFPE Industrial¹³⁸: debe cumplir los requisitos generales de inversión y generación de empleo señalados anteriormente.

b. ZFPE Agroindustrial¹³⁹: requiere que tratándose de proyectos agroindustriales haya:

Nueva inversión	Generación de empleos
75.000 smmlv	Vinculación de 500 o más trabajadores

Adicionalmente, se debe acreditar la vinculación del proyecto de ZFPE con las áreas de cultivo y con la producción de materias primas nacionales que serán transformadas¹⁴⁰.

c. ZFPE de Servicios¹⁴¹: deberán cumplir, dentro de los tres años siguientes a la declaratoria:

Nueva inversión	Generación de empleos
>r 10.000 smmlv - 46.000 smmlv	500 o más nuevos empleos directos y formales
>r 46.000 smmlv - 92.000 smmlv	350 o más nuevos empleos directos y formales
>r 92.000 smmlv	150 o más nuevos empleos directos y formales

d. ZFPE de Servicios de Salud¹⁴²: requiere que:

1. El 50% de los nuevos empleos sean directos y formales, y
2. El 50% restante sean de empleos vinculados.
3. La actividad de los empleados deberá desarrollarse dentro del área declarada como ZFPE.
4. Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) se deben comprometer a:
 - Dentro de los tres años siguientes iniciar acreditación nacional.
 - Dentro de los cinco años siguientes iniciar acreditación internacional.

¹³⁸ Numeral 4 del artículo 59 – 3 de la Resolución 5532 de 2008.

¹³⁹ Parágrafo 1ro del artículo 59 – 3 de la Resolución 5532 de 2008.

¹⁴⁰ El artículo 59 – 4 de la Resolución 5532 de 2008 exige que el proyecto contenga como mínimo la siguiente información: a) Localización de las áreas de cultivo donde se producirán las materias primas nacionales que serán transformadas en la zona franca; b) Nombre e identificación de los propietarios de las áreas de cultivo; c) Extensión de las áreas de cultivo; d) Acuerdos o contratos comerciales celebrados con los propietarios o personas que tienen la capacidad para disponer de las áreas de cultivo; e) Descripción de cultivos y materias primas nacionales que serán transformadas en la zona franca.

¹⁴¹ Numeral 5 del artículo 393 – 3 del Decreto 2685 de 1999.

¹⁴² Parágrafos 2do y 3ro del artículo 59 – 3 de la Resolución 5532 de 2008.

e. ZFPE de Sociedades Portuarias¹⁴³: podrán solicitar la declaratoria sobre el área correspondiente a su área portuaria por el mismo término de la habilitación del puerto, para ejecutar las actividades de:

- Ingreso o salida de bienes y equipos de infraestructura necesarios para el adecuado funcionamiento;
- La prestación de los servicios de uso de instalaciones portuarias, cargue y descargue, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de carga, clasificación, reconocimiento y usería, dentro de la respectiva zona.

Deberán cumplir, dentro de los tres años siguientes a la declaratoria:

NUEVA INVERSIÓN	GENERACIÓN DE EMPLEOS
Equivalente a 150.000 smmlv	Al menos 50 nuevos empleos directos y formales y 50 vinculados

Si dentro del área opera un puerto privado habilitado que preste servicios exclusivamente al usuario industrial, la Comisión Intersectorial de Zonas Francas podrá conceptuar favorablemente sobre la posibilidad de extender la declaratoria de existencia de la zona al puerto privado sin necesidad del cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 2685 de 1999.

Esta última alternativa facilita la modernización de los puertos para que adquieran las tecnologías más actuales y puedan posicionar al país como un competidor internacional. De la tecnología de los puertos depende el desarrollo del comercio exterior. Sorprende que el mismo tratamiento no se le haya dado a los aeropuertos pues para ellos cabrían las mismas consideraciones.

f. ZFPE de empresas existentes en la Ley Páez¹⁴⁴: excepcionalmente se podrá declarar la existencia de una ZFPE sin necesidad de que se constituya una nueva persona jurídica siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- La persona jurídica no haya realizado las actividades que el proyecto solicitado planea promover.
- Modifique el objeto social para ejercer exclusivamente el nuevo proyecto de inversión, excluyéndose las actividades que venía desarrollando.
- Tenga un patrimonio líquido mínimo al momento de la solicitud de 75.000 smmlv.

¹⁴³ Parágrafos 4to del artículo 59 – 3 de la Resolución 5532 de 2008.

¹⁴⁴ Parágrafo del artículo 393- 4 del Decreto 2685 de 1999 y Parágrafos 6to del artículo 59 – 3 de la Resolución 5532 de 2008.

- Realice una nueva inversión, dentro de los tres años siguientes a la declaratoria de existencia de la zona, superior a 75.000 smmlv.

g. ZFPE de empresas existentes¹⁴⁵: las sociedades que ya se encuentran desarrollando las actividades propias que el proyecto planea promover, pueden solicitar la declaratoria de existencia de ZFPE, siempre y cuando cumplan los requisitos de existencia señalados, y los que a continuación se indican:

- Tener un patrimonio líquido, al momento de la solicitud, superior a 150.000 smmlv;

- Realizar una nueva inversión, dentro de los cinco años siguientes a la declaratoria de existencia de la zona, superior a 692.000 smmlv; y

- Duplicar la renta líquida gravable determinada a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha de la declaratoria de existencia de la zona.

Nuevamente se aprecia cómo todas las alternativas de ZFPE giran en torno a la lógica de las nuevas inversiones y la generación de empleo. Esta mecánica es sin duda una de las mayores ventajas del nuevo régimen.

2.5.3 Las Zonas Francas Transitorias (ZFT). Son aquellas autorizadas de manera temporal para la celebración de ferias, exposiciones, congresos, seminarios de carácter internacional con importancia para la economía y el comercio internacional del país¹⁴⁶.

– **Requisitos de área.** El área que se solicite declarar como ZFT deberá estar rodeada de cercas, murallas, vallas o canales, de manera que la entrada o salida de personas, vehículos y mercancías deba realizarse necesariamente por las puertas destinadas para el efecto¹⁴⁷.

– **Requisitos de existencia.** Para obtener su declaración debe presentarse solicitud escrita ante la DIAN por el representante legal del ente administrador del lugar y cumplir los siguientes requisitos¹⁴⁸:

¹⁴⁵ Artículo 393 – 4 del Decreto 2685 de 1999.

¹⁴⁶ Artículo 410 – 1 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 1ro del Decreto 383 de 2007.

¹⁴⁷ Artículo 410 – 3 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 1ro del Decreto 383 de 2007.

¹⁴⁸ Artículo 410 – 4 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 1ro del Decreto 383 de 2007.

- a. Prueba de la existencia y representación legal de la entidad administradora del área para la cual se solicita la autorización y permiso de funcionamiento expedido por la autoridad competente.
- b. Linderos y delimitación precisa del área respectiva.
- c. Indicación del evento que se realizará en la zona, con una breve explicación de su importancia para la economía y el comercio internacional del país.
- d. Tipos de mercancías que ingresarán.
- e. Duración del evento y período para el cual se solicita la autorización.

Debido a la transitoriedad de esta zona, los requisitos para su declaratoria son más laxos que los establecidos para las otras dos clases. Esto es una ventaja y un atractivo para los expositores que quieran exhibir sus mercancías en Colombia.

2.6 USUARIOS

2.6.1 Usuarios de las ZFP y de las ZFPE. Las zonas francas permanentes y uniempresariales tienen los siguientes usuarios:

a. Usuario Operador: es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias zonas francas, así como para calificar a los usuarios que se instalen en estas. De los requisitos para adquirir esta calidad se destacan los siguientes:

- Adjuntar certificado de existencia y representación legal donde conste que el objeto social tiene como único propósito desarrollar las funciones que la ley le asigna¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Artículo 393 – 16, Decreto 2685 de 1999. El usuario operador en ejercicio de su actividad, tendrá las siguientes funciones:

1. Dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar la Zona Franca;
2. Comprar, arrendar, enajenar o disponer a cualquier título, los bienes inmuebles con destino a las actividades de la Zona Franca;
3. Directamente o a través de terceros urbanizar los terrenos y construir en estos la infraestructura y edificaciones necesarias para el desarrollo de la Zona Franca, de acuerdo con el Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca aprobado por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas. Esta función no podrá ser desarrollada por Usuarios Industriales que tengan vínculos económicos o societarios con el Usuario Operador en los términos señalados en los artículos 450 y 452 del Estatuto Tributario y 260 a 264 del C.Co.
4. Calificar a quienes pretendan instalarse en la Zona Franca como Usuarios Industriales de Bienes, Usuarios Industriales de Servicios o Usuarios Comerciales.
5. Garantizar y coordinar la prestación de los servicios de vigilancia y mantenimiento de la Zona Franca, guardería, capacitación, atención médica a empleados y transporte de los empleados, y demás servicios que se requieran para el apoyo de la operación de los usuarios y el funcionamiento de la Zona Franca.

- Acreditar un patrimonio líquido de 2.300 smmlv¹⁵⁰.

Estas exigencias buscan garantizar el compromiso de parte de quien se postula como usuario operador y el respaldo económico con el que cuenta para ejercer su labor.

La calidad de usuario operador se adquiere cuando la DIAN expide el acto de autorización¹⁵¹; antes se adquiría cuando el Ministerio expedía el permiso para operar¹⁵². La persona jurídica autorizada como usuario operador no puede ostentar simultáneamente otra calificación¹⁵³.

b. Usuario Industrial de Bienes: es la persona jurídica instalada exclusivamente en una o varias zonas, autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.

c. Usuario Industrial de Servicios: es la persona jurídica autorizada para desarrollar, exclusivamente, en una o varias zonas, entre otras, las siguientes actividades:

- Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación.
- Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos.
- Investigación científica y tecnológica.
- Asistencia médica, odontológica y en general de salud.
- Turismo.
- Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes.
- Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria;
- Auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares.

Los servicios ofrecidos por este usuario deben prestarse exclusivamente dentro o desde el área declarada como zona franca siempre y cuando no sea necesario el desplazamiento físico de quien presta el servicio¹⁵⁴.

Las personas jurídicas que soliciten la calificación como usuario industrial de bienes o de servicios, deben instalarse exclusivamente en las áreas declaradas como zona franca y podrán ostentar simultáneamente las dos calidades.

6. Las demás relacionadas con su objeto, en el desarrollo de las actividades de la Zona Franca.

¹⁵⁰ Este requisito será sustituido por el previsto en el numeral 13 del artículo 393-2 en el evento en que quien pretenda ser usuario operador solicite la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente.

¹⁵¹ Artículo 393 - 14 del Decreto 2685 de 1999.

¹⁵² Párrafo, del Artículo 14 del Decreto 2233 de 1996.

¹⁵³ Artículo 16 del Decreto 4051 de 2007.

¹⁵⁴ Artículo 17 del Decreto 4051 de 2007.

d. Usuario Comercial: es la persona jurídica autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias zonas francas. Este usuario no podrá ostentar simultáneamente otra calificación pero el desarrollo de su objeto social no está circunscrito al área declarada como zona franca¹⁵⁵.

Tampoco puede ocupar un área superior al 5% del área total de la respectiva zona franca¹⁵⁶.

Para obtener la calificación como usuarios industriales de bienes y servicios y como usuario comercial, existe una serie de requisitos de inversión y generación de empleo como ocurre para obtener la declaratoria de zona franca. Estos son¹⁵⁷:

Tabla 2. Requisitos de inversión y generación de empleo.

SUJETO	ACTIVOS TOTALES	INVERSIÓN ¹⁵⁸	GENERACIÓN EMPLEO ¹⁵⁹
Personas jurídicas	<res 500 smmlv	-	-
Personas jurídicas	500 – 5000 smmlv	-	20
Personas jurídicas	5.000 – 30.000 smmlv	5.000 smmlv	30
Personas jurídicas	>res a 30.000 smmlv	11.500 smmlv	50
Usuarios Industriales de ZFPE	-	Ejecutar el 100% inversión ¹⁶⁰	La exigida para las ZFPE de sociedades portuarias, servicios de salud y agroindustriales

Fuente: La autora

A partir del segundo año siguiente a la puesta en marcha del proyecto deberá mantenerse mínimo el 90% de los 20, 30 y 50 empleos mencionados en el cuadro anterior.

Nuevamente, se observa cómo estos requisitos buscan la realización de los objetivos de empleo e inversión trazados por la nueva normativa de zonas francas.

2.6.2 Usuarios de las ZFT. En las ZFT existen los siguientes tipos de usuarios¹⁶¹:

a. Usuario Administrador: es la entidad administradora del área para la cual se solicita la declaración de ZFT. El Usuario Administrador deberá estar constituido

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Artículo 16 del Decreto 4051 de 2007.

¹⁵⁷ Artículo 393 – 24 del Decreto 2685 de 1999.

¹⁵⁸ Dentro de los tres años siguientes a la calificación.

¹⁵⁹ Empleos directos y formales a la puesta en marcha del proyecto.

¹⁶⁰ Dentro de los tres años siguientes a la declaratoria de ZFPE.

¹⁶¹ Artículo 1 del Decreto 383 de 2007.

como persona jurídica, con capacidad legal para organizar eventos de carácter internacional, así como para desarrollar actividades de promoción, dirección y administración del área.

b. Usuario Expositor: el usuario expositor es la persona que, con ocasión de la celebración de un evento de carácter internacional, adquiere, mediante vínculo contractual con el usuario administrador, la calidad de expositor. Para la realización de sus actividades, el usuario expositor deberá suscribir con el administrador un contrato en el cual se determinen los términos y condiciones de su relación.

2.7 PROCEDIMIENTO

Para que proceda la declaratoria de existencia de una zona franca se requiere presentar una solicitud ante la DIAN por parte del usuario operador (si es una zona franca permanente), del industrial (si es una ZFPE) o del representante legal del ente administrador de la misma (si es una ZFT), acompañada, del Plan Maestro de Desarrollo General aprobado y del concepto favorable sobre este emitido por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas¹⁶², para que la DIAN pueda verificar el cumplimiento de los requisitos restantes y emitir resolución motivada cuya duración no podrá exceder de 30 años, prorrogables hasta por el mismo término para el caso de ZFP y ZFPE. Para el caso de las ZFT, el período de declaratoria incluirá la duración del evento, un período previo de hasta tres meses y uno posterior de hasta seis que puede prorrogarse por una sola vez y hasta por otros seis meses¹⁶³.

¹⁶² Este requisito no se exige para las zonas francas transitorias.

¹⁶³ Arts. 392 - 1, 392 - 2, 392 - 5, 410 - 4 del Decreto 2685 de 1999.

2.8 FINALIDADES

En los países asiáticos, el principal objetivo del establecimiento de zonas francas ha sido atraer la inversión extranjera, impulsar las exportaciones, generar empleo, lograr transferencia tecnológica y promover el desarrollo de las regiones¹⁶⁴.

En Colombia, los objetivos primordiales de la figura eran la promoción del comercio exterior y la generación de empleo y divisas¹⁶⁵. Estos objetivos fueron retomados y redefinidos por el artículo 2 de la Ley 1004 de 2005 de la siguiente manera:

“La Zona Franca tiene como finalidad:

- 1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.*
- 2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.*
- 3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.*
- 4. Promover la generación de economías de escala.*
- 5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta”.*

En la exposición de motivos de la Ley 1004 de 2005 se explicó que este artículo buscaba “la necesaria unión que debe haber entre los objetivos del inversionista privado en su actividad comercial, que incluyen el lucro de la empresa que se propone realizar en la Zona Franca, con los objetivos estatales de desarrollo general y de crecimiento económico”¹⁶⁶.

A continuación se analizarán de manera general los objetivos previamente señalados.

2.8.1 Creación de empleo. La nueva regulación exige la generación de empleo directo y formal. El artículo 1ro del Decreto 383 de 2007, definió esta finalidad así¹⁶⁷:

“Se considera que los proyectos generan empleo directo y formal cuando en los mismos se contratan puestos de trabajo que exigen la vinculación de personal permanente y por tiempo completo, a través

¹⁶⁴ <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industriatina/168.htm>

¹⁶⁵ Artículo 6.1., Ley 7 de 1991

¹⁶⁶ Op. Cit. Exposición de Motivos Ley 1004 de 2005.

¹⁶⁷ Modificó el Art. 392 Decreto 2685 de 1999.

de contratos laborales celebrados conforme con las normas legales vigentes que rigen la materia y respecto de los cuales el empleador cumpla con los aportes parafiscales y con las obligaciones del sistema integral de seguridad social.

La generación de empleo directo y formal debe estar directamente relacionada con el proceso productivo o de prestación de servicios”.

Lo anterior constituye una garantía para los trabajadores que vayan a laborar en zonas francas pues deben vincularse por medio de un contrato de trabajo lo que asegura la vinculación de personal permanente y por tiempo completo y además, se exige que el empleador cumpla con los aportes parafiscales y las obligaciones del sistema general de seguridad social.

En una Conferencia dictada el 9 de julio de 2007 sobre “El desafío del empleo”, por Alejandro Gaviria Uribe¹⁶⁸ sobre el empleo en el país, señaló que mientras la creación de empleo formal no se convierta en el objetivo principal de las decisiones públicas, “Colombia seguirá siendo un país con las más graves patologías sociales y con altos niveles de infelicidad”¹⁶⁹. Basándose en estudios reconocidos y en investigaciones recientes de la Universidad de los Andes y del Banco Mundial, aseveró que el desafío más grande que tiene no sólo Colombia, sino las sociedades latinoamericanas en general es “la incapacidad estructural de generar empleo formal”, entendiéndose por este aquel que brinda un ingreso estable y seguro, en condiciones dignas y, además, asegura que se está construyendo una pensión para la vejez.

Señaló que pese a que en los últimos años efectivamente ha habido un crecimiento del empleo este ha estado muy por debajo de las exigencias sociales y económicas. Ello se debe a que se han tomado decisiones públicas erradas que han agravado la situación; dentro de estas se encuentran el encarecimiento del empleo, el fracaso de programas sociales bien intencionados y el abaratamiento del capital a medida que se encarece el empleo. “Eso, por supuesto, tiene como resultado que las empresas hoy en día más que generar empleo lo que quieren es invertir, lo que no está mal siempre y cuando uno no empiece a ver sustitución de empleo por capital, porque eso sí preocupa”¹⁷⁰. El fenómeno del encarecimiento del empleo es preocupante pues en la actualidad las contribuciones obligatorias para un empleador cuando quiere contratar a una persona suman hasta un 53% y son las más altas de todos los países de América Latina.

¹⁶⁸ Decano de Economía de la Universidad de los Andes y ex miembro del equipo económico del actual gobierno.

¹⁶⁹ Noticia de julio 9 de 2007. Periódico Alma Mater. “El desafío del empleo”. Hecho con base en la Conferencia hecha por Alejandro Gaviria Uribe en la Universidad de Antioquia. <http://www.universia.net.co/laboral-empresarial/destacado/el-desafio-del-empleo/contin.html>

¹⁷⁰ *Ibidem*. Periódico Alma Mater. “El desafío del empleo”.

Finalmente, reitera que la filosofía de las políticas públicas debe tener como centro la creación de empleo formal y no la inversión como lo ha entendido el Gobierno para el cual “si un país genera inversiones eso tarde o temprano se encarga de generar empleo”¹⁷¹.

A la luz de la normativa sobre zonas francas, aunque de momento no existen estadísticas oficiales que permitan comprobar la generación de empleo que se espera resulte del nuevo modelo, el Ministro de Comercio prevé que la cifra esté alrededor de 37.000 empleos directos. Parecería que el régimen franco sigue la filosofía de la inversión, pues siempre que se habla de empleo se alude a esta y eso no es errado en tanto la creación de empleo sea un fin esencial pues el trabajo es lo que garantiza que un país tenga un desarrollo sostenible, un nivel de vida digno y altos niveles de seguridad.

2.8.2 Nueva inversión. Por nueva inversión se entiende¹⁷²:

“(…) el aporte de recursos financieros que realiza la empresa representados en nuevos activos fijos reales productivos y terrenos, que se vinculen directamente con la actividad productora de renta de los Usuarios de la Zona Franca.

No se consideran nueva inversión los activos que se transfieren por efecto de la fusión, liquidación, transformación o escisión de empresas ya existentes”.

Los procedimientos de establecimiento y operación ágiles, las herramientas infraestructurales (vías de acceso, cercanía a puertos y aeropuertos, disponibilidad de mano de obra, telecomunicaciones, energía, agua) y los beneficios tributarios y aduaneros hacen que las zonas francas sean un imán para el capital nacional y extranjero. Con el fin de determinar si Colombia puede ser un lugar atractivo para la inversión se compararán sus beneficios con los que otorgan las zonas francas de Centroamérica y el Caribe pues estos son los países donde la figura ha tenido mayor desarrollo en Latinoamérica.

Los principales beneficios que se otorgan en las zonas francas del Caribe y Centro América comprenden las siguientes exenciones¹⁷³:

- En el impuesto de renta a favor de usuarios operadores, desarrolladores, industriales de bienes y servicios y comerciales. Esta exención se extiende a los socios.
- En el impuesto de renta por reinversión de utilidades.

¹⁷¹ *Ibidem*. Periódico Alma Mater. “El desafío del empleo”.

¹⁷² Artículo 1ro del Decreto 383 de 2007, Modificó el Art. 392 Decreto 2685 de 1999.

¹⁷³ Exposición de Motivos de la Ley 1004 de 2005. Pág. 5

- De tributos aduaneros sobre bienes de capital, materias primas y repuestos, combustibles y lubricantes, autobuses y camiones.
- En el IVA sobre la importación de bienes de capital, materias primas y repuestos.
- En el IVA sobre compras en el mercado local de bienes y servicios.
- En el impuesto de remesas.
- De impuestos sobre capital y activos netos.

A groso modo, los beneficios de las zonas francas colombianas son¹⁷⁴:

- Tarifa única del impuesto sobre la renta gravable: 15%.
- Las mercancías ingresadas en éstas zonas se consideran por fuera del territorio nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.
- No se causan ni pagan tributos aduaneros (IVA y arancel).
- Exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan desde territorio aduanero nacional a usuarios industriales de ZF.
- Exportaciones desde ZF a terceros países se benefician de acuerdos comerciales internacionales (excepto Perú).
- La maquinaria ingresada desde el exterior relacionada directamente con la operación del negocio no causa tributos aduaneros.
- Deducción del 40% del valor de las inversiones realizadas sólo en activos fijos reales productivos (AFRP) adquirido.
- En Colombia ya no existe el impuesto de remesas.

Las ventajas que unos y otros otorgan son muy similares, lo cual hace que Colombia pueda competir en Estados Unidos en iguales condiciones que los países del Caribe y Centroamérica (quienes tienen el CAFTA), bajo el supuesto de que el TLC de Colombia con Estados Unidos entre en vigor. Esto es de trascendental importancia pues permitiría competir en la atracción de la inversión extranjera y nacional, en el escenario del mercado más grande del mundo.

Colombia ya es un lugar interesante para las empresas que desean invertir. El 27 de agosto de 2008, las inversiones en zonas francas superaban los nueve billones de pesos (Ver Anexo 5); esta importante cifra refleja el éxito del nuevo régimen franco y el clima de negocios que se ha construido en el país. De hecho, el Reporte de Doing Business para el 2009¹⁷⁵, que es un referente esencial para los inversionistas pues para hacer el ranking se sigue “el ciclo de una empresa desde la creación hasta el cierre y miramos, cuáles son todos los pasos requeridos, cuántas entidades hay que visitar, cuánto se tarda y cuánto cuesta”, como explica

¹⁷⁴ Presentación PROEXPORT, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. “Invierta en Colombia”. Julio de 2008. Diapositiva 9.

¹⁷⁵ Este reporte lo realiza la Corporación Financiera Internacional, brazo del Banco Mundial.

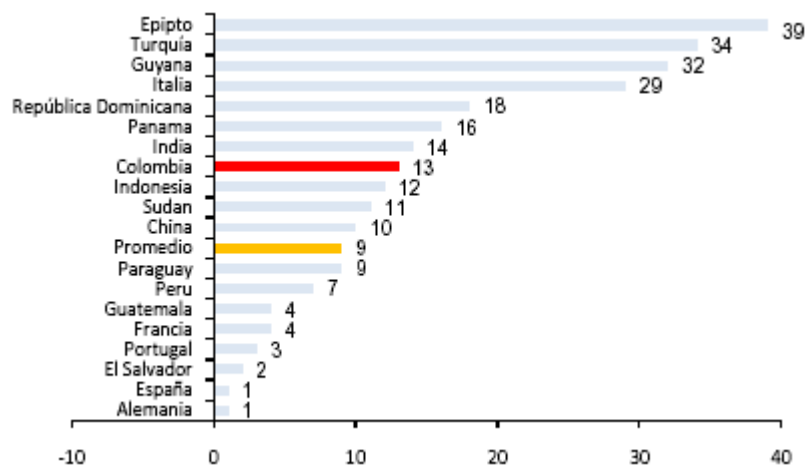
Sylvia Solf¹⁷⁶, Colombia pasó al puesto 53 dentro de las 181 economías evaluadas (mejorando 13 puestos) sobre la facilidad para hacer negocios. Se ubicó como el segundo país más reformador en Latinoamérica (Ver Gráfico) y el octavo en el mundo (Ver gráfico). Este avance premia el esfuerzo que hace el país para facilitar los negocios y ser un centro atractivo para la inversión.

Tabla 3. Ranking de reformadores en Latinoamérica

Ranking	País
40	Chile
53	Colombia
56	México
62	Perú
72	El Salvador
81	Panamá
97	República Dominicana
113	Argentina
117	Costa Rica
125	Brasil
136	Ecuador
174	Venezuela

Fuente: Doing Business 2009

Figura 1. Ranking de reformadores para facilitar negocios en el mundo.



Fuente: Doing Business 2009

¹⁷⁶ Gerente del programa Doing Business y autora del informe. Entrevista realizada el 10 de septiembre por el Diario Portafolio. http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-09-10/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4520153.html

Los progresos obtenidos se dieron en aspectos como la reducción de tiempo y costos para montar una empresa, la agilización en los permisos de construcción, la cancelación de impuestos de forma electrónica (para empresas con más de 30 empleados), la facilitación del comercio transfronterizo gracias a la existencia de pagos electrónicos, y la agilización en los procesos de reestructuración y liquidación de las empresas (Ver Gráfico). En todo caso, Colombia debe mejorar, en aspectos como la simplificación aún mayor en el pago de impuestos, la administración fiscal y especialmente en la celeridad de la justicia pues es una de las naciones latinoamericanas en donde los procesos judiciales se demoran más tiempo en ser resueltos¹⁷⁷.

Tabla 4. Países con más reformas en 2007 / 2008

Economy	Starting a business	Dealing with construction permits	Employing workers	Registering property	Getting credit	Protecting investors	Paying taxes	Trading across borders	Enforcing contracts	Closing a business
Azerbaijan	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	
Albania	✓				✓	✓	✓			
Kyrgyz Republic	✓	✓				✓				
Belarus	✓	✓		✓	✓		✓	✓		
Senegal	✓			✓				✓		
Burkina Faso		✓	✓	✓			✓			
Botswana	✓					✓		✓		
Colombia	✓	✓					✓	✓		✓
Dominican Republic	✓			✓			✓	✓		
Egypt	✓	✓		✓	✓	✓		✓		

Note: Economies are ranked on the number and impact of reforms. First, Doing Business selects the economies that implemented reforms making it easier to do business in 3 or more of the Doing Business topics. Second, it ranks these countries on the increase in rank on the ease of doing business from the previous year. The larger the improvement, the higher the ranking as a reformer.

Fuente: Doing Business 2009

Aunque hay cosas que mejorar, las condiciones para atraer la inversión y celebrar negocios están dadas, y seguramente las zonas francas contribuirán a que ese clima se mantenga y crezca.

2.8.3 Economías de Escala. Este tipo de economías se genera cuando una empresa alcanza un nivel óptimo de producción que le permite producir más a un menor costo. La ventaja de las economías de escala es que hacen que las empresas y el mercado funcionen de manera más eficiente y que los ingresos se eleven.

¹⁷⁷ Se calcula un tiempo de 1.346 horas (más de tres años). Tiempo que solo es superado en la región por Trinidad y Tobago, Guatemala y Surinam.

En Colombia existen normas que promueven la generación de economías de escala; algunos ejemplos se encuentran en las normas tributarias. Tal es el caso del artículo 196 E.T. sobre el impuesto de industria y comercio en el que se establecen unos márgenes para fijar las tarifas de las actividades industriales, comerciales y de servicios. La disposición indica que:

“Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

- 1. Del dos al siete por mil (2 - 7 o/oo) mensual para actividades industriales, y*
- 2. Del dos al diez por mil (2 - 10 o/oo) mensual para actividades comerciales y de servicios”.*

Esta norma incentiva la creación de economías de escala para quienes realicen actividades industriales, pues al hacer más benéfica su tarifa se compensa los costos que implica producir y se estimulan la industria nacional y el crecimiento del país.

Otro ejemplo se presenta en el parágrafo del artículo 476 E.T. en el que se establece que:

“En los casos de trabajos de fabricación, elaboración o construcción de bienes corporales muebles, realizados por encargo de terceros, incluidos los destinados a convertirse en inmuebles por accesión, con o sin aporte de materias primas, ya sea que supongan la obtención del producto final o constituyan una etapa de su fabricación, elaboración, construcción o puesta en condiciones de utilización, la tarifa aplicables es la que corresponda al bien que resulte de la prestación del servicio”.

Esta norma incentiva las economías de escala pues si hubiera un IVA por cada trabajo que se realizara sobre el bien nadie adelantaría el proceso productivo para crear una cosa porque sería demasiado costoso.

Un ejemplo de una economía de escala que se va a presentar gracias a la normativa de las zonas francas es el caso del Parque Industrial Intexmoda pues en él se pretende acercar a la industria y el comercio tanto del sector textil y de confecciones como a otros rubros conexos de la economía. Para ello, que brindará a los industriales la posibilidad de contar con un centro empresarial de oficinas, un centro comercial con locales tipo outlet, una “Ciudad de los Materiales” donde se agrupará la venta de materias primas, un centro de convenciones y un parque

industrial anexo que complementará este novedoso complejo tipo cluster¹⁷⁸¹⁷⁹, en donde las empresas que se instalen allí generarán economías de escala pues se reducirán los costos de información, de transacción, de movilización y en general los costos operativos que en otras circunstancias se producirían .

Ante este panorama, la generación de economías de escala no es sólo una finalidad de las zonas francas, sino un reto para las empresas que se instalen en ellas.

2.8.4 Simplificar procedimientos. Para determinar si los procedimientos establecidos para la introducción y salida de bienes a y desde zona franca son más ágiles y sencillos, se compararán con los procedimientos aduaneros que se surten en el territorio aduanero nacional.

Procedimiento aduanero para:

– Importar:

- Diligenciamiento de la declaración de importación, clasificación arancelaria, determinación del valor en aduana, liquidación de tributos.
- Obtención de los documentos soporte de la misma.
- Aceptación de la declaración de importación por parte de la Aduana.
- Cancelación de tributos.
- Inspección aduanera (selectiva o aleatoria).
- Levante aduanero.

– Exportar:

- Diligenciamiento de la solicitud de autorización de embarque.
- Obtención de los documentos soporte de la misma.
- Otorgamiento de la autorización de embarque.
- Inspección aduanera.

¹⁷⁸ Noticia de noviembre 28 de 2007. Revista Dinero.

http://www.dinero.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=42094

¹⁷⁹ Forma eficiente de tener acceso a insumos.

- Embarque.
- Certificación de embarque.
- Declaración de exportación ante la Aduana.

Procedimiento en zona franca para:

– Introducir bienes de otros países:

- Documento de transporte consignado o endosado a un usuario.
- La autoridad aduanera debe informar al usuario operador sobre las mercancías cuyo traslado o tránsito haya sido autorizado a la zona.
- El transportador debe entregar los bienes al usuario operador de la zona donde se encuentre ubicado el usuario a cuyo nombre se encuentre consignado o se endose el documento de transporte.
- El usuario operador debe registrar la información de los bienes recibidos a través de los servicios informáticos electrónicos de la DIAN.

– Salida de mercancías hacia otros países¹⁸⁰:

- Autorización del usuario operador quien deberá incorporar la información en el sistema informático aduanero.

- Diligenciamiento del formulario establecido por la DIAN, por parte del usuario operador, donde conste la salida de los bienes.

Lo anterior permite concluir que al comparar los procedimientos que se surten en el TAN y los que se adelantan en las ZF, es claro que estos últimos son más sencillos.

A futuro podrían facilitarse aún más los procedimientos si se implantara efectivamente la sistematización de los inventarios.

2.8.5 Competitividad. La competitividad puede aplicarse a todos los mercados de la economía. Competir es disputar el mercado de bienes y servicios.

Los incentivos creados por la nueva normativa, junto con la construcción de puertos y aeropuertos modernos, y la posibilidad de tener la última tecnología, como sucede por ejemplo en el caso de los servicios médicos donde es posible,

¹⁸⁰ Cuando la salida es hacia el TAN se deben liquidar y pagar los derechos de aduana.

traer máquinas sin aranceles e IVA (con lo que se ahorran los costos administrativos que implica desarrollar un Plan Vallejo de Servicios¹⁸¹), posicionan a Colombia como uno de los mejores competidores en el mercado de bienes y servicios de Latinoamérica.

Se ha dicho que una forma de mejorar la competitividad es a través de la Inversión Extranjera Directa pues esta impacta de forma positiva el ambiente de negocios trayendo nuevas destrezas y tecnologías, prácticas y estrategias modernas de administración y competencia, necesidades más sofisticadas y fortalecimiento de los clusters¹⁸².

En el Centro de Estrategia y Competitividad de la Universidad de los Andes, se dijo que “la competitividad de las empresas situadas en zona franca depende de las condiciones que ofrezca el país anfitrión y de la ubicación de la zona franca en las cadenas de valor globales”¹⁸³. Comparativamente las ventajas que ofrece el país son muy similares a las que ofrecen los países de la región, lo cual mezclado con los bajos salarios y los recursos naturales baratos, y mejoras en infraestructura (aeropuertos, puertos) puede ser un atractivo para la IED¹⁸⁴. De hecho, según el Banco de la República entre enero y agosto de 2008, la IED en Colombia ha sido 323% mayor que en 2002¹⁸⁵ (Ver Cuadro).

Figura 2. Flujos de IED (1994-2008 Enero – Agosto. US\$ Millones.



Fuente: Banco de la República. 2008.

¹⁸¹ Decreto 2331 de 2001.

¹⁸² Ramírez, Jorge. Presentación Universidad de los Andes, Centro de Estrategia y Competitividad. ANDI. Junio 14 de 2007. Cartagena Diapositiva 10.

¹⁸³ Ibídem. Diapositiva 39.

¹⁸⁴ Ibídem. Diapositiva 11.

¹⁸⁵ Presentación PROEXPORT, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. “Colombia: Una Oportunidad de Oro”. Agosto de 2008. Diapositiva 12.

El aumento en la IED es un indicador importante pues demuestra el aumento de competitividad en el país.

2.9 IMPUESTO DE RENTA

El impuesto de renta en Colombia está estructurado sobre dos bases: el impuesto de renta propiamente dicho que grava los ingresos ordinarios y extraordinarios distintos de los que se afectan con el complementario de ganancias ocasionales, y el de ganancia ocasional que grava los ingresos extraordinarios provenientes de cuatro fuentes que son la enajenación de activos fijos poseídos por dos o más años, la liquidación de sociedades, las herencias, legados y donaciones, y las loterías, premios, rifas, apuestas y similares. La razón de ser de esta clasificación dual tiene como objetivo romper la progresividad del impuesto de renta de suerte que cuando se reciben una de las cuatro fuentes de ingresos extraordinarios atrás mencionadas no se acumulan con el resto de los ingresos, lo cual beneficia al contribuyente.

Antes de la expedición de la Ley 1004 de 2005, existía en Colombia la exención en el impuesto de renta para los usuarios operadores sobre los ingresos que obtuvieran en desarrollo de las actividades autorizadas dentro de la respectiva zona franca¹⁸⁶ y para los usuarios industriales de las zonas industriales de bienes y de servicios sobre “los ingresos obtenidos por sus ventas a mercados externos (...)”¹⁸⁷.

Como se explicó previamente, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos ante la OMC, donde la exención otorgada a los usuarios industriales por ventas a mercados extranjeros se consideraba una subvención prohibida, fue necesario transformar el régimen impositivo, creando una tarifa única en el impuesto de renta para los usuarios operadores, industriales de bienes e industriales de servicios, que incentivara las exportaciones pero no las subvencionara.

De esa forma, aún cuando en el proyecto de la Ley 1004 de 2005 se propuso una tarifa general del 25%, durante el debate en el Congreso se consideró que la tarifa del 15% era adecuada teniendo en cuenta que hasta ese momento el 67.8% de la producción en zona franca era vendida a mercados externos (renta exenta), y sólo el 32,2% de las ventas estaban sujetas al impuesto sobre la renta bajo el régimen general¹⁸⁸.

El artículo 5to de la Ley 1004 de 2007 fue redactado así:

¹⁸⁶ Artículo 55.

¹⁸⁷ Artículo 54.

¹⁸⁸ Gaceta 840 de 2005 2007

Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 240-1. Tarifa para usuarios de Zona Franca. Fíjase a partir del 1° de enero de 2007, en un quince por ciento (15%) la tarifa única del impuesto sobre la renta gravable, de las personas jurídicas que sean usuarios de Zona Franca.

Parágrafo. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de Zona Franca será la tarifa general vigente”.

Lo anterior significa que si los usuarios son calificados como “operadores”, “industriales de bienes” o “industriales de servicios”, la tarifa en el impuesto de renta que les será aplicable será la del 15%. A quienes califiquen como “comerciales”, se les aplicará la tarifa del 33% como lo indica el artículo 240 E.T.¹⁸⁹.

Esta tarifa procede desde el año gravable en el que se adquiere la aprobación como usuario operador, industrial de bienes o de servicios, y no desde que se constituye la persona jurídica (en los casos en que así deba ocurrir) como alguien podría pensar basado en el artículo 1ro del Decreto Reglamentario 187 de 1975 según el cual el año o período impositivo en el impuesto de renta puede incluir lapsos menores a los comprendidos entre el 1ro de enero y el 31 de diciembre, en los casos de “sociedades que se constituyan dentro del año, caso en el cual se inicia a partir de la fecha de escritura pública de constitución”. La razón por la que este argumento no tiene cabida en el tema de zonas francas es porque entre el momento de la constitución y aquel en que se da la aprobación, no hay mayores ingresos que liquidar, y además, no existe una garantía de que quienes constituyen (en los casos exigidos por la ley) la nueva persona jurídica, como requisito para la aprobación, obtendrán dicha calificación. Por lo tanto, la tarifa del 15% sólo puede aplicarse desde el momento en que se aprueba al usuario operador, al industrial de bienes o de servicios.

Tabla 5. Tarifa porcentual para usuarios.

USUARIO	TARIFA
OPERADOR	15%
INDUSTRIAL DE BIENES	15%
INDUSTRIAL DE SERVICIOS	15%
COMERCIAL	33%

Fuente: Ley 1004 de 2007.

¹⁸⁹ Modificado con el artículo 12 de la ley 1111 de diciembre de 2006

2.10 BENEFICIOS TRIBUTARIOS ADICIONALES

Existe la posibilidad de combinar la tarifa diferencial del 15% en el impuesto de renta con diferentes beneficios tributarios como¹⁹⁰:

- Deducción del 40% de las inversiones efectivas realizadas en activos fijos reales productivos¹⁹¹ adquiridos, que no hayan sido objeto de transacción entre las demás empresas filiales o vinculadas accionariamente o con la misma composición mayoritaria de accionistas, y la declarante, en el evento en que las hubiere¹⁹².
- Rentas Exentas por Servicios Hoteleros en hoteles nuevos o que se remodelen y/o amplíen¹⁹³.
- Deducción del 125% del Valor Invertido directamente o a través de Centros de Investigación. La deducción se hará en el período gravable en que se realizó la inversión¹⁹⁴.
- Incluso, los contribuyentes nacionales que perciban rentas de fuente extranjera sujetas al impuesto de renta en el país de origen, pueden descontar del monto del impuesto colombiano de renta, el pagado en el extranjero sobre esas mismas rentas, siempre que el descuento no exceda del monto del impuesto que deba pagar el contribuyente en Colombia por esas mismas rentas¹⁹⁵.

Con la nueva tarifa, Colombia se ubica como el país que tiene la reglamentación tributaria en materia de renta más favorable al inversionista de región (Ver Cuadro¹⁹⁶).

¹⁹⁰ Godoy Hoyos, Juan Pablo. "Aspectos Tributarios Nuevo Régimen de Zonas Francas". Seminario Zonas Francas. LEGIS. Mayo 20 de 2008. Diapositiva 4.

¹⁹¹ El artículo 1 del Decreto 383 de 2007, modificó el artículo 392 del Decreto 2685 de 1999 los define como: "Bienes tangibles que no hayan sido usados en el país, que se adquieren para formar parte del patrimonio de la persona jurídica que solicite la declaratoria de existencia de una zona franca o la persona jurídica que solicite la calificación de usuario de zona franca, participan de manera directa y permanente en la actividad productora de renta y se deprecian o amortizan fiscalmente".

¹⁹² Artículo 8 de la Ley 1111 de 2006, modificó artículo 158 – 3 E.T.

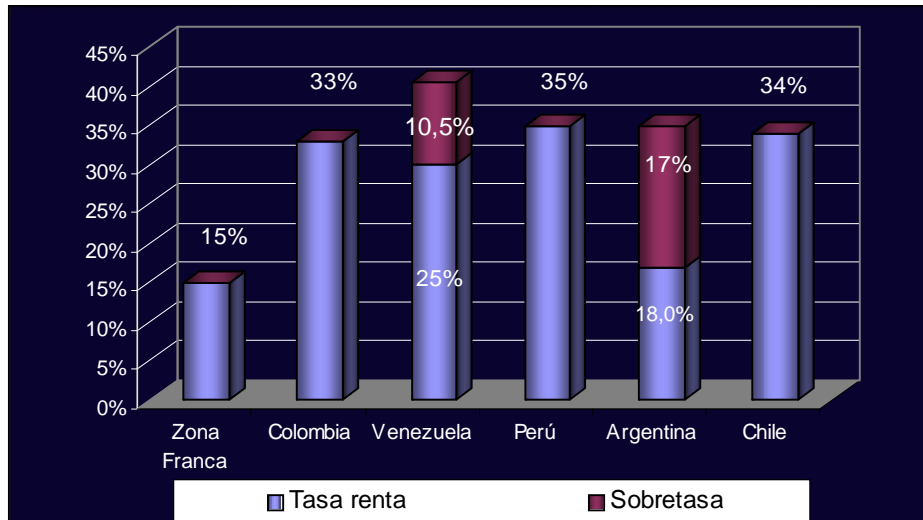
¹⁹³ Artículo 18 de la Ley 788 de 2002, modificó artículo 207.2, numeral 4 E.T.

¹⁹⁴ Artículo 12 de la Ley 633 de 2000, modificó artículo 158 – 1 E.T.

¹⁹⁵ Artículo 15 de la Ley 1111 de 2006, modificó artículo 254 E.T.

¹⁹⁶ Camargo, J.M. "Zonas Francas. El mejor entorno para la inversión en Colombia". Seminario Zonas Francas. LEGIS. Mayo 20 de 2008. Diapositiva 5.

Figura 3. Comparativo tasa de renta y sobretasa de zona franca y países suramericanos.



Fuente: JM Camargo

En cuanto al nuevo régimen se ha dicho que “Colombia quedó con el mejor esquema tributario de América Latina, sólo igualado o superado por los asiáticos”¹⁹⁷.

Evidentemente, ciertos países asiáticos superan la tarifa establecida en Colombia; así lo manifestó George W. Buckley¹⁹⁸, para quien el impuesto de renta colombiano es muy alto comparado con Singapur y Dubai en donde es cero. Esto lo explicó, indicando que “las naciones compiten por trabajos y las inversiones se orientan a países con características de bajos impuestos, porque al final de cuentas lo que se quiere es invertir lo que más se pueda en crecimiento. Pensamos que esa reinversión es la mejor vía para lograr la prosperidad de la gente”¹⁹⁹.

En todo caso, la nueva tarifa del impuesto de renta hace que Colombia sea un lugar atractivo para la inversión y además que pueda competir con tarifas como la de China, que también es del 15%.

¹⁹⁷ Ibarra, Martín Gustavo. <http://www.actualicese.com/noticias/dinero-boom-de-zonas-francas/>

¹⁹⁸ Presidente mundial y CEO de 3M

¹⁹⁹ Junio 24 de 2008 <http://www.actualicese.com/actualidad/2008/06/24/impuesto-de-renta-en-colombia-situado-entre-los-mas-altos-en-el-planeta-george-buckley/>

2.11 IMPUESTO DE GANANCIA OCASIONAL

Actualmente, existe una discusión en torno a cuál debe ser la tarifa sobre la que debe liquidarse el impuesto de ganancias ocasionales toda vez que en el momento en que se expidió la Ley 1004 de 2005 este impuesto y el de renta se trataban como uno solo.

De un lado, autores como el Doctor Juan Pablo Godoy afirman que la tarifa del 15% sólo aplica para liquidar el impuesto de renta pues el artículo 5to de la Ley 1004, se refirió únicamente al caso de la “renta gravable”; igualmente, sostiene que esto debe ser así porque la razón que hacía que se trataran como un mismo impuesto desapareció con la Ley 1111 de 2006 mediante la cual se eliminaron los ajustes integrales por inflación, y además, porque los dos impuestos tienen hechos generadores diferentes²⁰⁰. A esto se agrega que dentro de las situaciones que se gravan como ganancia ocasional, el caso más frecuente que podría presentarse en una zona franca sería la venta de activos fijos poseídos por más de dos años, situación en la cual, la tarifa del 33% no causaría graves estragos porque este no es el objeto de las zonas francas.

De otro lado, autores como el Doctor José Andrés Romero Tarazona, afirman que la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales es la del 15% (salvo para usuarios comerciales) pues esa fue la voluntad del legislador. El fundamento de esta aseveración, es que teniendo en cuenta que para el 2005, año en que se expidió la Ley 1004, las personas jurídicas estaban sujetas a un régimen integrado en materia de impuesto sobre la renta y complementarios, el establecimiento de una tarifa reducida del 15% resulta aplicable tanto para las rentas gravables como para las ganancias ocasionales pese a las modificaciones introducidas por la Ley 1111 de 2006²⁰¹.

Aunque sobre el tema no ha habido pronunciamiento todavía, la primera posición se ajusta más a la realidad pues respeta el principio de legalidad que es el que debe regir los tributos. En consecuencia, las empresas ubicadas en zonas francas (sin distinguir el tipo de “usuario” de que se trate) tendrán una tarifa del 33% en el año 2008 y siguientes, para liquidar el impuesto de ganancias ocasionales y la tarifa del 15% se destinará exclusivamente al impuesto de renta pues así lo dispuso la ley.

²⁰⁰ El hecho generador en la renta: son los ingresos ordinarios y extraordinarios que se realicen: en la ganancia ocasional son: las ganancias obtenidas en la enajenación de activos fijos poseídos por dos años o más, las originadas en la liquidación de sociedades, las provenientes de herencias, legados y donaciones, y las provenientes de loterías, premios, rifas, apuestas y similares.

²⁰¹ Op. Cit. Romero Tarazona, José Andrés. Págs. 632 y 633.

2.12 TRIBUTOS ADUANEROS (ARANCEL E IVA)

En virtud del principio de extraterritorialidad tributaria y aduanera, el artículo 1 del Decreto 383 de 2007 señala que:

“Los bienes que se introduzcan a las Zonas Francas Permanentes por parte de los usuarios, se considerarán fuera del Territorio Aduanero Nacional para efectos de los tributos aduaneros aplicables a las importaciones e impuestos a las exportaciones”.

Esto implica que en el caso de las importaciones no se producirá el hecho generador y en materia de impuestos a las exportaciones es importante señalar que en Colombia ninguna exportación está gravada con impuestos.

En las distintas operaciones que pueden realizarse desde y hacia zonas francas, el tratamiento que se le da al impuesto del IVA varía, dependiendo esencialmente, de si la operación se asimila a una importación o a una exportación. A continuación se analizará el tratamiento que se le da a este impuesto a la luz de las diversas operaciones sobre bienes y servicios que pueden realizarse con las zonas francas.

– Venta de bienes desde el Exterior a Z.F.: no se considera importación²⁰². El tratamiento en materia de IVA que reciben las importaciones se encuentra descrito en el literal c) del artículo 420 E.T. que dispone:

“El impuesto a las ventas se aplicará sobre:

c) La importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente”.

Debido a que la venta de bienes desde el exterior a las zonas francas no se considera importación, el IVA no se causa y por lo tanto no habrá lugar a pagarlo.

En esta operación sólo se requiere que los bienes aparezcan en el documento de transporte consignados a un usuario de la zona o que dicho documento se endose a favor de uno de ellos.

Igual tratamiento recibirán la maquinaria y el equipo procedentes de otros países necesarios para la ejecución del proyecto de una ZFPE en la que se estén

²⁰² Artículo 394 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 21 del Decreto 4051 de 2007. El artículo 1ro del Decreto 2685 de 1999 define Importación como “la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional. También se considera importación la introducción de mercancías procedentes de zona franca industrial de bienes y de servicios, al resto del territorio aduanero nacional en los términos previstos en este decreto”.

desarrollando las actividades que el proyecto planea promover, mientras se adquiere la calidad de usuario industrial²⁰³.

– Venta de bienes producidos, transformados, elaborados o almacenados desde Z.F. al Exterior: se considera exportación²⁰⁴.

El artículo 481, literal a) del E.T., que es una norma general para todos los bienes, dispone que:

“Únicamente conservarán la calidad de bienes exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a devolución de impuestos:

a) *Los bienes corporales muebles que se exporten.
(...)”*

Siguiendo el tenor de la norma transcrita, la DIAN ha dicho que “se exoneran del IVA los bienes que tengan vocación exportadora, es decir, los bienes producidos en Colombia que efectivamente han de llegar al mercado externo, para evitar que el gravamen sumado al precio de venta en el exterior los haga menos competitivos”²⁰⁵.

Es preciso señalar la consonancia que presenta la norma recientemente transcrita frente al ordenamiento multilateral y en particular al artículo 1ro del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, disposición que de manera expresa excluye del concepto de subvención “... la exoneración a favor de un producto exportado, de los derechos o impuestos que graven al producto similar cuando éste se destine al consumo interno, ni la remisión de estos derechos o impuestos en cuantías que no excedan de los totales adeudados o abonados.”²⁰⁶

Lo anterior, implica que están exentas de IVA las ventas que se realicen desde zonas francas al exterior, pues al considerarse exportación se benefician de su régimen.

²⁰³ Artículo 394 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 21 del Decreto 4051 de 2007.

²⁰⁴ Así lo indica el Artículo 395 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 22 del Decreto 4051 de 2007 que define exportación como: “Se entiende por exportación la venta y salida a mercados externos de los bienes producidos, transformados, elaborados o almacenados, por los Usuarios Industriales y Comerciales, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el presente decreto”.

²⁰⁵ Así se ha dicho en los Conceptos N° 001 de 2003, N° 073127 de 2004, No. 016328 de 2005 y Oficio No. 087707 de 3007 (26 de octubre), DIAN

²⁰⁶ Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Anexo 1^a Acuerdos Multilaterales Anexos, Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, artículo 1, párrafo 1.1 a) 1) iii) nota de pié de página.

En los casos que no se consideran exportación definitiva, la consecuencia en relación con el IVA es que se encuentran gravados con este impuesto pues no hay lugar a la exención y por lo tanto, no tendrán los beneficios de las exportaciones definitivas. No se consideran exportación²⁰⁷:

- Las exportaciones temporales que se realicen desde el resto del Territorio Aduanero Nacional a Zona Franca, con el objeto de someter el bien a un proceso de perfeccionamiento por un usuario.
- La introducción en el mismo estado a una ZFP de mercancías de origen extranjero que se encontraban en libre disposición en el país.
- El envío de bienes nacionales o en libre disposición a zona franca desde el resto del territorio nacional a favor de un Usuario Comercial.
- La introducción a zona franca, proveniente del resto del TAN de materiales de construcción, combustibles, alimentos, bebidas y elementos de aseo, para su consumo o utilización dentro de la zona, necesarios para el normal desarrollo de las actividades de los usuarios y que no constituyan parte de su objeto social²⁰⁸.

Cabe recordar que en relación con las exenciones tributarias, la Corte Constitucional ha manifestado que “la exención es una y sólo una, quedando por tanto proscrita toda forma de analogía, extensión o traslado del beneficio, salvo lo que la ley disponga en contrario”²⁰⁹. En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha manifestado que “las exenciones tributarias son de orden exceptivo y restrictivo lo cual impide contemplar situaciones que no estén contempladas en la ley”²¹⁰. Por lo anterior, queda claro que las exenciones en materia de impuestos nacionales, como es el caso del IVA, son de creación legal, debiendo ser aplicadas de manera taxativa y restrictiva.

– Venta de materias primas, partes, insumos y bienes terminados nacionales que se realice desde el TAN a Usuarios de bienes o servicios de ZF: el tratamiento que reciben estos bienes es la calidad de exentos del IVA con derecho a devolución de impuestos como lo señala expresamente el literal f) del artículo 481 E.T.:

“Únicamente conservarán la calidad de bienes exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a devolución de impuestos:

f) Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales

²⁰⁷ Artículo 396 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 23 del Decreto 4051 de 2007.

²⁰⁸ Artículo 398 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 1 del Decreto 383 de 2007.

²⁰⁹ Sentencia C – 1107 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Araújo Rentería.

²¹⁰ Sentencia del 22 de agosto. Consejera Ponente: Doctora María Inés Ortiz Barbosa.

de bienes o de servicios de zona franca (...) siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios”.

Podría generarse una discusión en torno a la aplicación preferencial del literal f) sobre el literal a) del artículo 481 E.T., pues al leer este último parecería que la exención general que consagra se aplica a todos los casos que se consideran exportaciones, incluidas las ventas de bienes con destino a las zonas francas. Sin embargo, esa interpretación es equivocada pues como lo ha sostenido el Doctor Juan de Dios Bravo, antes de la Ley 1004 de 2005 se podía decir que para efectos del IVA, la enajenación de bienes del TAN a ZF era considerada como una exportación en virtud del literal a) del artículo 481 E.T. No obstante, cuando la Ley 1004 adicionó el literal f) del artículo 481 en el sentido de contemplar unas nuevas situaciones exentas del IVA, limitó la exención a dichas situaciones y por lo tanto este literal debe preferirse por ser una norma especial y posterior.

A este argumento se suma el hecho de que en la redacción anterior del artículo 396 del Decreto 2685 de 1999, se decía que “el envío desde el resto del territorio aduanero nacional a un usuario de zona franca, de materias primas, partes, insumos y bienes terminados nacionales o en libre disposición” se consideraba exportación definitiva sin condicionamiento alguno a la necesidad del uso de la mercancía en el desarrollo del objeto social del usuario o a la calidad de usuario destinatario del envío; operador, industrial o comercial. En la nueva normatividad aduanera el concepto de exportación definitiva en las ventas de las mercancías referidas, se condiciona a que sea necesaria para el normal desarrollo del objeto social del usuario operador o del usuario industrial de bienes y servicios; por tanto, se elimina del concepto de exportación las ventas para fines no relacionados con el objeto social de los destinatarios, usuarios de zonas francas así como las ventas destinadas a usuarios comerciales, eventos en los que la operación no califica como exportación.

De esta manera, considerando la reducción del ámbito del concepto de exportación que introduce el Decreto 2685 de 1999 con sus modificaciones (Decretos 353 y 4051 de 2007), frente al artículo 481, literal a) E.T., se encontraría que el concepto de exención se debe entender reducido exclusivamente a las ventas de materias primas, partes, insumos y bienes terminados que cumplan dos condiciones: i) que se efectúen a un usuario operador o industrial de bienes y servicios; y, ii) que sean necesarios para el normal desarrollo del objeto social del usuario.

Adicionalmente, si se analiza integralmente el artículo 481 del ET se encuentra que el literal f) del artículo 481, modificado por la Ley 1004 de 2005, introdujo una nueva restricción a la exención en las ventas a usuarios de zonas francas; en este caso referida a los usuarios de las zonas destinatarios de los envíos de mercancías. En efecto, la nueva normatividad reduce el concepto de exención a

las “ventas” que se hagan desde el territorio aduanero nacional a los usuarios industriales de bienes o de servicios o a las ventas que se hagan entre estos usuarios.

De esta forma el artículo 481 E.T. excluye del concepto de exención a los envíos destinados a los usuarios operadores que si bien se consideran exportación definitiva conforme al artículo 396 del Decreto 2685 de 1999, y podrían ser objeto de exención conforme al literal a) del artículo 481 del E.T., no lo son conforme al literal f) ibídem.

En consecuencia aun aceptando en gracia de discusión la aplicabilidad del artículo 481, literal a) del E.T., se encuentra que las ventas de mercancías a usuarios comerciales de las zonas francas, así como las ventas a usuarios industriales de bienes y servicios cuando no son necesarias para el desarrollo de su objeto social no se consideran exportación (artículo 396 Decreto 2685 de 1999) y no se encuentran amparadas en la exención allí consagrada.

De otra parte si como corresponde a los principios de interpretación de la ley, se analiza el tema frente al literal f) del artículo 481 y se prescinde del concepto de exportación ajeno a la norma se encuentra que en la enumeración taxativa de las operaciones sujetas al beneficio tributario allí previsto, no se encuentran las operaciones citadas, como tampoco las ventas a los usuarios operadores las cuales en consecuencia no serían objeto tampoco del tratamiento impositivo en mención.

La DIAN ha sostenido que si los bienes se adquieren a través de un mandatario o de un administrador delegado, “se conserva la exención siempre y cuando el tercero al adquirirlas lo haga mediando el respectivo mandato o documento legal que le otorga la facultad de representar al usuario en tal acto y las mercancías objeto de la exención sean efectivamente recibidas por el usuario en la zona franca”²¹¹.

– Venta desde ZF al TAN: se considera importación²¹², por lo tanto estará gravada con IVA la importación de bienes corporales muebles salvo los que hayan sido excluidos expresamente como lo indica el literal c) del artículo 420 E.T. previamente citado.

Igualmente, la salida al TAN de los residuos y desperdicios que a juicio del usuario industrial tengan valor comercial, se someterán al trámite de importación ordinaria²¹³, es decir, estarán gravados con IVA.

²¹¹ Oficio 69119 del 18 de julio de 2008, DIAN.

²¹² Artículo 399 del Decreto 2685 de 1999.

²¹³ Artículo 405 del Decreto 2685 de 1999.

El artículo 406 del Decreto 2695 de 1999, contiene la figura del Procesamiento Parcial, el cual establece la posibilidad de que se autorice la salida temporal de materias primas, insumos y bienes intermedios de la ZF al TAN, para realizar parte del proceso industrial en el resto del TAN. Esta operación no se encuentra gravada con IVA pues de estarlo los bienes ingresarían con un costo adicional y esto les restaría competitividad en el momento en que salieran a otros mercados. Si se gravara con IVA, los fines para los que el legislador la estableció se verían vulnerados.

– Venta de bienes entre usuarios industriales: esta operación recibe el mismo tratamiento que las ventas desde el TAN a ZF, es decir, se encuentra exenta de IVA pues así lo indica expresamente el literal f) del artículo 481 E.T.:

“Únicamente conservarán la calidad de bienes exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a devolución de impuestos:

f) Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional entre usuarios industriales de bienes o de servicios de zona franca (...) siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios”.

La DIAN señaló que para determinar lo que se entiende por objeto social de los usuarios industriales de bienes o de servicios debía aplicarse el principio de la especialidad según el cual la norma especial (en este caso la Ley 1004 de 2005) debe aplicarse de preferencia sobre la norma general (el Código de Comercio), pues en ella se delimita el objeto social de estos usuarios y se establecen las condiciones para la procedencia del beneficio. En consecuencia, la exención del IVA se producirá sobre las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que adquieran los usuarios industriales y que “se utilicen directamente en la producción, transformación, procesamiento o ensamblaje de bienes dentro de la zona franca, así como cuando se utilicen directamente en la prestación de los servicios dentro de la zona franca por parte de los usuarios industriales de servicios”²¹⁴.

• Venta de bienes entre usuarios comerciales e industriales: está gravada con IVA pues la exención únicamente aplica a las ventas entre usuarios industriales²¹⁵. No podría interpretarse extensivamente la exención relativa a las ventas entre usuarios industriales para que cobijara a las que estos realizan con los usuarios comerciales pues las exenciones se establecen taxativamente por la ley y su interpretación es restrictiva.

²¹⁴ Concepto 26661 del 13 de marzo de 2008, DIAN.

²¹⁵ Así lo ratifica el Oficio 021543 del 16 de marzo de 2007, DIAN

• Prestación de servicios desde ZF al Exterior: se encuentran exentos de IVA siempre que se cumpla con los siguientes requisitos²¹⁶:

a. Servicio prestado dentro o desde el área declarada ZF y en el país.

b. Contrato escrito.

c. Se utilicen exclusivamente en el exterior.

d. Empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia.

• Prestación de servicios turísticos desde ZF al Exterior: se encuentran exentos del IVA siempre que sean²¹⁷:

a. Prestado dentro del área.

b. Prestados a residentes del Exterior.

c. Originados en paquetes vendidos por agencias operadores u hoteles inscritos en el registro nacional de turismo.

• Prestación de Servicios desde el Exterior a ZF: dependiendo del servicio se causa IVA. Así, los siguientes servicios ejecutados desde el exterior a favor de usuarios o destinatarios ubicados en el territorio nacional, se entienden prestados en Colombia, y por consiguiente se causa el IVA.²¹⁸

a) Licencias y autorizaciones para el uso y explotación, a cualquier título, de bienes incorporales o intangibles.

b) Servicios profesionales de consultoría, asesoría y auditoría.

c) Arrendamientos de bienes corporales muebles, con excepción de los correspondientes a naves, aeronaves y demás bienes muebles destinados al servicio de transporte internacional, por empresas dedicadas a esa actividad.

d) Servicios de traducción, corrección o composición de texto.

e) Servicios de seguro, reaseguro y coaseguro, salvo los expresamente exceptuados.

f) Los realizados en bienes corporales muebles, con excepción de aquellos directamente relacionados con la prestación del servicio de transporte internacional.

²¹⁶ Art. 481, lit. e) ET

²¹⁷ Art. 481, lit. e) E.T.

²¹⁸ Numeral 3 del Parágrafo 3 del Artículo 420 E.T

g) Servicios de conexión o acceso satelital, cualquiera que sea la ubicación del satélite.

h) Servicio de televisión satelital recibido en Colombia, para lo cual la base gravable estará conformada por el valor total facturado al usuario en Colombia.

• Prestación de Servicios desde el TAN a ZF: debido a que no existe una exención expresa, debe entenderse que esta operación está gravada con IVA conforme al artículo 420, literal b) E.T.:

“El impuesto a las ventas se aplicará sobre:

b) La prestación de servicios en el territorio nacional”.

• Prestación de Servicios desde ZF al TAN: esta operación también está gravada con IVA pues tampoco hay una exención expresa y encuadra en el supuesto del artículo 420, literal b) del E.T.

• Prestación de servicios dentro de ZF: debido a que tampoco existe una exención expresa, estos servicios se encuentran gravados con IVA. Así también lo ha manifestado la DIAN quien ha señalado que “los servicios prestados dentro de la Zona Franca, se rigen por la norma general del artículo 420 E.T., es decir, están gravados con IVA, salvo que por disposición expresa de la ley, se consideren excluidos o exentos del gravamen”²¹⁹.

Las diversas operaciones que pueden realizarse desde y hacia zonas francas, hacen del nuevo régimen un modelo versátil del que pueden sacar grandes beneficios los usuarios que se instalen en ellos si conocen el tratamiento en materia de IVA que reciben las posibles transacciones que pueden generarse.

²¹⁹ Oficio 087707 ; 26-10-2007, DIAN.

3. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SU DESARROLLO EN EL MULTILATERALISMO Y LOS ACUERDOS REGIONALES Y BILATERALES

Los esquemas de integración regional o bilateral abren nuevos mercados a la producción doméstica. Por ello, como las zonas francas son parte del territorio nacional, salvo disposición expresa del tratado, se beneficiarán de las preferencias pactadas en la normativa de Acceso al Mercado que se negocie en cada acuerdo regional o bilateral y, por consiguiente del mercado ampliado. Por lo anterior, a continuación se tratará el tema de la integración económica y su desarrollo dentro del multilateralismo y los acuerdos bilaterales y regionales.

3.1 PROCESOS DE INTEGRACIÓN

La cesión de soberanía nacional que implica un proceso de integración no es un obstáculo para los gobiernos en la actualidad²²⁰. La integración es un proceso en el que se busca la eliminación gradual de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los intercambios entre varios países, de confrontación entre las políticas respectivas, de coordinación y de armonización de las directrices económicas especiales²²¹.

La teoría de la integración económica indica que las relaciones comerciales internacionales están orientadas a la obtención de los bienes que un país no puede producir en su interior o los produce en condiciones menos ventajosas que aquel país con quien se integra. De esta manera, el fortalecimiento de estas relaciones es viable mediante la disminución de las diferencias existentes entre los países como son: barreras comerciales, limitaciones al movimiento de factores, políticas macroeconómicas e industriales, alteraciones de los tipos de cambio y políticas macroeconómicas autónomas²²².

Es importante recordar el aporte de Adam Smith al aplicar la Teoría de la División del Trabajo al intercambio internacional, el cual consiste en que “dedicándose cada país a la producción para la cual está mejor dotado, por este simple hecho aumenta la eficacia del trabajo y, por consiguiente, se obtiene una producción global mayor. De ello resulta provechoso para los países la especialización en aquellas actividades en las cuales disfrutan de ventaja sobre los demás

²²⁰ Villamizar Pinto, Hernando, “Introducción a la Integración Económica” 2ª edición, Santafé de Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2000.

²²¹ Ronderos, Carlos. El ajedrez del libre comercio. Gestión 2000. Universidad Sergio Arboleda. 2006. Pág. 147.

²²² Tugores, Juan. Economía Internacional, Integración económica. 3 ed. España MC. Graw-Hill 1997 p.149

produciendo así artículos para su propio consumo y exportando artículos que pueden producir más baratos, con cuyo importe se adquieren las mercancías que no produzca o que las produciría a un costo mayor²²³. Este aspecto es fundamental en el tema de la integración en la medida en que supone la especialización de quienes forman parte de este proceso en la producción de aquellos bienes y servicios en los cuales tienen ventajas comparativas. De este modo, la integración busca utilizar las ventajas comparativas para crear ventajas competitivas.

3.2 ESTADIOS DE LA INTEGRACIÓN

Para que se produzca el proceso de integración económica, existen varios estadios:

- Zona de Libre Comercio: son acuerdos entre dos o más partes en los que se eliminan barreras comerciales (derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas) con respecto a lo esencial sobre los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio²²⁴.
- Uniones Aduaneras: son acuerdos comerciales regionales entre dos o más partes que establecen un arancel exterior común además del intercambio de preferencias comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios²²⁵. Sin embargo, se mantiene la disparidad en lo que concierne a las políticas de cada Estado frente a terceros pues no se modifican los impuestos internos, las políticas ambientales, las monedas...
- Mercado Común: es un acuerdo a través del cual se armoniza la política macroeconómica. En él, los países actúan como un bloque, establecen los mismos aranceles para comerciar hacia el exterior (con el fin de evitar competencias internas), anulando entre ellos los aranceles en frontera y permitiendo el libre tránsito de personas, así como de capitales y servicios (libre prestación de servicios y libertad de establecimiento de las empresas)²²⁶.
- Unión Económica y Monetaria: es un acuerdo por medio del cual se establece una moneda única y una armonización en las políticas económicas.

²²³ Torres Gaytán, Ricardo. Teoría del comercio internacional. Siglo veintiuno editores. 2005. Pág. 83

²²⁴ Artículo XXIV, Párrafo 8 del GATT.

²²⁵ GATT. Ibídem

²²⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Integraci%C3%B3n_econ%C3%B3mica (visitada, septiembre 9 de 2008).

- Unión Política: es un acuerdo en el que los Estados nacionales "ceden" parte de su soberanía a un nuevo "Estado supranacional". Se crea una Constitución Política común.

La mayoría de los acuerdos que actualmente se suscriben corresponden a los dos primeros estadios de la integración o a una mezcla de ellos²²⁷. A medida que la integración aumenta, las barreras comerciales disminuyen y los países ceden más soberanía.

3.3 EL MULTILATERALISMO

La Organización Mundial del Comercio, junto con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ha sido uno de los pilares del comercio internacional. Esta institución nació con el fin de promover la liberalización del comercio y la asociación comercial de los Estados por medio de acuerdos internacionales, luego de las divisiones generadas por las guerras mundiales y la guerra fría. Para ello, creó el multilateralismo²²⁸, como la aplicación de los principios democráticos a las relaciones internacionales, con la aspiración de crear una sociedad de Estados y sellar una "paz perpetua"²²⁹.

El concepto de multilateralismo se encuentra consagrado en el Principio de la Nación Más Favorecida (en adelante NMF), el cual consiste, en que cuando dos Estados Miembros del GATT²³⁰ se otorguen una concesión mutua con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, esta se extiende de forma inmediata e incondicional al resto de las partes del tratado. De esta manera, toda ventaja bilateral negociada se hace multilateral y sus beneficios se extienden a los participantes del sistema. Esta cláusula busca garantizar la transparencia en el mercado internacional y es la expresión del principio de igualdad en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales pues impide cualquier trato

²²⁷ Mapa de Acuerdos Comerciales Regionales. OMC, 11 de octubre de 2000: "El presente estudio toma en cuenta todos los acuerdos comerciales regionales de que tiene conocimiento la Secretaría, que adoptan la forma de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o acuerdos que lleven a la formación de una u otra, que estaban en vigor el 31 de julio de 2000 o que eran objeto de debate o negociación en esa fecha"
[http://74.125.45.104/search?q=cache:Dgz8kp1dVwwJ:www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/wtrgw41_s.doc+De+%C3%A9stos,+los+acuerdos+de+libre+comercio+\(ALC\)+y+los+acuerdos+de+alcance+parcial+representan+m%C3%A1s+del+90+por+ciento+y+las+uniones+aduaneras+menos+del+10+por+ciento.&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=co](http://74.125.45.104/search?q=cache:Dgz8kp1dVwwJ:www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/wtrgw41_s.doc+De+%C3%A9stos,+los+acuerdos+de+libre+comercio+(ALC)+y+los+acuerdos+de+alcance+parcial+representan+m%C3%A1s+del+90+por+ciento+y+las+uniones+aduaneras+menos+del+10+por+ciento.&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=co) (visitada, septiembre 9 de 2008)

²²⁸ Estados Unidos abanderó este sistema y consideró que el orden mundial después de la guerra mundial y la guerra fría, debía descansar en la democracia, la economía de mercado y las organizaciones internacionales fuertes.

²²⁹ Moreau Defarges, Philippe. "El multilateralismo y el fin de la Historia". Traducción Roberto Rueda Monreal. 2005. Pág. 1. www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0104-Moreau-espAVB.pdf

²³⁰ Se encuentra contemplado en el artículo I del GATT de 1947.

discriminatorio²³¹. El ordenamiento multilateral contempla dos excepciones. La primera, consagrada en el artículo XXIV del GATT²³², permite que dos o más países constituyan zonas de libre comercio o uniones aduaneras, sin la obligación de extender los beneficios acordados al resto de los países miembros del GATT. La segunda, consagrada en la denominada Cláusula de Habilitación aprobada en la Ronda de Tokio²³³ permite: i) el otorgamiento de preferencias unilaterales por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo; y ii) la negociación entre países en desarrollo de preferencias puntuales; en ambos casos el país otorgante de las preferencias no se encuentra obligado a extenderlas a los demás países miembros.

Durante mucho tiempo, la filosofía de la liberalización inmediata o progresiva del comercio, ejercida a través del desmonte de subvenciones prohibidas, la eliminación de barreras arancelarias y la prohibición del establecimiento de cuotas, abanderó las relaciones comerciales de los Estados; la OMC se convirtió en la organización líder en acuerdos que pregonaban por estos logros. Sin embargo, hoy esta Organización es quizá la más afectada por la crisis del multilateralismo, que cada día se ve relegada a un segundo lugar debido al auge del regionalismo y bilateralismo, como los instrumentos que en la actualidad lidera las relaciones de los países.

Sumando a esto, los intentos de la OMC por defender el multilateralismo se han visto amenazados, especialmente después de que el pasado 29 de julio se anunciara que no se había logrado un acuerdo en la Ronda de Doha, iniciada en 2001, por una discrepancia entre China, India y Estados Unidos sobre los subsidios agrícolas²³⁴. El Director de la OMC, Pascal Lamy, anunció que se pretende convocar a una nueva Reunión Ministerial en Ginebra para cerrar la Ronda²³⁵. Este será, posiblemente, el último intento para salvar la Ronda de liberalización del comercio y rescatar el multilateralismo.

²³¹ Ibarra Pardo, Gabriel. "El auge del bilateralismo en el comercio internacional".

²³² El artículo XXIV es base de los TLC para formar zonas de libre comercio (Ej. Colombia- EU) o uniones aduaneras (Ej. Unión Europea).

²³³ La Ronda de Tokio es base de preferencias unilaterales otorgada de un país D a un país A (Ej. ATPDEA) y de acuerdos preferenciales puntuales entre un país P en un país D (Ej. Colombia, Nicaragua).

²³⁴ Según India era necesario el mecanismo MSE (mecanismo de salvaguardia) por el cual se elevarían los aranceles de forma inmediata en caso de que hubiera una entrada masiva de productos agrícolas. China por su parte, había dicho que quería proteger algunos productos como el arroz, el azúcar y el algodón. Estados Unidos dijo que estas reivindicaciones eran injustas y acusó a China e India de "poner en peligro siete años de negociaciones" al tratar de buscar más concesiones después de haber llegado a un acuerdo previo.
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7531000/7531366.stm

²³⁵ <http://www.wto.org/indexsp.htm>

3.4 ACUERDOS REGIONALES Y BILATERALES

Desde 1990 el auge de los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) y Bilaterales (ACB) no ha parado. Hasta julio de 2007, se habían notificado 380 al GATT/OMC²³⁶ y para septiembre del mismo año había más de 200 en vigor²³⁷.

Para 2007 todos los países de la OMC hacían parte de algún tratado comercial, bilateral o regional con excepción de Mongolia²³⁸.

Esto demuestra que la tendencia “regionalista” y, en general integracionista, es creciente y atractiva. Para los países en vía de desarrollo un acuerdo de este tipo posibilita el acceso privilegiado de sus mercancías y servicios a las economías más grandes del mundo, morigera las barreras que les impiden competir en los mercados internacionales y “asegura” la inversión extranjera directa.

Los ACR y los ACB permiten de un lado, una integración más profunda que la que se logra en la OMC, pues al restringirse la cláusula de la NMF, en caso de ser pactada, a los países participantes, éstos otorgan concesiones más fácilmente que en el marco multilateral. Pero de otro, aún sin que de manera expresa establezcan barreras frente a terceros, en la práctica sí generan un trato discriminatorio en relación con quienes no participan en ellos. De esta forma, la dinámica es la siguiente: el país que primero firma el acuerdo tiene mayores beneficios, pero los irá perdiendo en la medida en que el eje (el país con la economía dominante) suscriba más acuerdos con otros países (fenómeno “the hub and spoke pattern”), lo cual lo obligará a firmar desesperadamente cuantos acuerdos pueda para continuar percibiendo ganancias.

Para los países que tienen la economía dominante, estos acuerdos son interesantes porque el resultado es producto de su significativo poder de negociación, control político y alianzas geopolíticas importantes²³⁹ y, por consiguiente siempre se ajusta plenamente a sus expectativas. No ocurre lo mismo con los países de menor desarrollo que por lo general, desde el mismo diseño de la arquitectura del tratado ven condicionados sus intereses a la aceptación de la negociación.

²³⁶ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm (visitada, septiembre 8 de 2008)

²³⁷ Lamy, Pascal. Inauguración de la Conferencia sobre “La multilateralización del regionalismo” el 10 de septiembre de 2007 en Ginebra. http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl67_s.htm (visitada, septiembre 6 de 2008)

²³⁸ “Con la única excepción de Mongolia, todos los Miembros de la OMC son parte en por lo menos un acuerdo comercial preferencial”. Informe sobre el Comercio Mundial 2007, OMC. Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido? Pág. XXXIV. http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report07_s.pdf (visitada, septiembre 9 de 2008).

²³⁹ Op. Cit. Ibarra Pardo, Gabriel.

Se ha dicho que los ACR y los ACB al ser una excepción del principio de NMF pueden ampliar el comercio, generar eficiencia, incentivar las inversiones, mejorar la tecnología y servir como elementos estructurales de una mayor liberalización multilateral. Sin embargo, hay opiniones en contrario. La Teoría Económica es ambigua en cuanto a si un país gana o pierde al formalizar un ACR o un ACB pues ello dependerá del equilibrio entre los efectos de creación de comercio y los de desviación del mismo. Además, como ya se indicó, los ACR y los ACB se realizan a expensas de los no miembros, quienes resultan perdedores a causa de la desviación del comercio y del deterioro de sus condiciones de intercambio. Una vez los miembros del acuerdo regional establecen ventajas preferenciales en los mercados de sus interlocutores, se crean incentivos para tratar de mantener la ventaja preferencial; de esta forma, la liberalización multilateral puede verse como una amenaza para ese acceso privilegiado. El problema que surge es que la armonización de las normas y políticas, que acompaña algunas veces a la integración regional, puede hacer que los miembros queden presos en acuerdos que más tarde difícilmente podrán volver multilaterales²⁴⁰.

En el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2007, la UNCTAD explica que por la lentitud con la que se realizan las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC, se han proliferado los tratados regionales y bilaterales de libre comercio, muchos de ellos entre países desarrollados y países en desarrollo. Pero advierte, “estos acuerdos presentan a menudo dilemas difíciles para los gobiernos de los países en desarrollo y los países con economías en transición y pueden tener unos costos más elevados de lo previsto”²⁴¹. El Informe recomienda que los países en desarrollo refuercen la cooperación regional entre ellos pero que sean prudentes con respecto a los acuerdos bilaterales y regionales de comercio preferencial Norte - Sur. Esto se debe a que esos acuerdos pueden ser ventajosos en lo que atañe al acceso a los mercados y a la obtención de un volumen mayor de inversión extranjera directa, pero también, pueden limitar el espacio de la política interna de cada país, que es un elemento que puede jugar un importante papel en el crecimiento a mediano y largo plazo de los sectores económicos competitivos²⁴².

A lo anterior, se suman tres argumentos que cuestionan el ascenso del regionalismo²⁴³.

a. Cada vez es más difícil afirmar que la libertad de comercio se facilita mejor en sistemas regionales como el ALCA o el APEC que en la OMC.

²⁴⁰ Op. Cit. Informe sobre el Comercio Mundial 2007, OMC. Pág. XXVII.

²⁴¹ <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/06/index.php?section=economia&article=024n1eco> (visitada, septiembre 9 de 2008).

²⁴² <http://www.unctad.org/Templates/Webflyer.asp?docID=8951&intlItemID=2068&mode=&lang=3> (visitada, septiembre 9 de 2008).

²⁴³ http://www.wto.org/spanish/news_s/spmm_s/spmm45_s.htm (visitada, septiembre 9 de 2008).

b. Si algo pone de relieve la globalización es la lógica de las normas mundiales aplicables a empresas internacionales que actúan en un mercado. Es por ello, que en este mundo digital, pierde buena parte de su razón de ser la idea de la preferencia y la integración regional.

c. Resulta paradójico que, justo cuando el mundo se encamina a crear un sistema universal de comercio, al que han luchado por adherirse millones de personas, algunos gobiernos, a nivel regional y hemisférico, puedan poner imprudentemente en peligro esa universalidad.

En todo caso y pese a lo señalado y recomendado, para el 2010 se prevé que el número de ACR y ACB ascenderá alrededor de 400²⁴⁴. De éstos, los acuerdos de libre comercio (ALC) y los acuerdos de alcance parcial (AAP) representan más del 90% y las uniones aduaneras menos del 10%²⁴⁵.

3.5 ¿CRISIS DEL MULTILATERALISMO?

Lo expuesto en el punto anterior, demuestra que el proceso de globalización se ha desarrollado en medio de la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales y no al amparo del comercio mundial²⁴⁶.

Pascal Lamy, Director de la OMC, al inaugurar la Conferencia sobre “La multilateralización del regionalismo” señaló que “la cantidad de acuerdos regionales existentes generará un interés por multilateralizarlos e integrarlos en agrupaciones de mayor envergadura, salvo que se considere al regionalismo como una forma de establecer estructuras proteccionistas que sustenten unos mercados ampliados cerrados”²⁴⁷. En ese caso, vale la pena preguntarse:

- ¿Son los acuerdos regionales compatibles con el multilateralismo?
- ¿De no ser así, está el multilateralismo en crisis?

Las opiniones están divididas.

Hace algunos años, Renato Ruggiero²⁴⁸ afirmó que la mayoría de la comunidad comercial internacional opinaba que los sistemas multilaterales y regionales no eran contradictorios. Sin embargo, señalaba que “el gran reto que afrontan hoy los formuladores de política comercial es asegurar que los acuerdos regionales,

²⁴⁴ Op. Cit. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

²⁴⁵ *Ibíd*em

²⁴⁶ Op. Cit. Ibarra Pardo, Gabriel.

²⁴⁷ Op. Cit. Lamy, Pascal. Inauguración de la Conferencia sobre “La multilateralización del regionalismo” el 10 de septiembre de 2007 en Ginebra.

²⁴⁸ Ex Director General de la OMC

bilaterales y multilaterales de comercio se desarrollen de manera acoplada y no separada”²⁴⁹.

Quienes afirman que la integración regional y bilateral es incompatible con la multilateral aducen las siguientes razones²⁵⁰:

- Los ACR pueden convertirse en obstáculos para el multilateralismo pues su crecimiento lleva aparejado el incremento de la capacidad de negociación de quienes los suscriben en las negociaciones internacionales y el aumento de su poder de mercado en el comercio internacional, especialmente si se impone un arancel externo común. Un ejemplo del incremento de la capacidad negociadora para los socios de esquemas bilaterales o regionales de integración, se encuentra en la posición asumida por los países del Mercosur en las recientemente fallidas negociaciones de ALCA cuya fuerza superó a la de los países integrantes, inclusive al propio Brasil y determinó la suspensión del proceso de negociación.
- Un bloque comercial poderoso podría considerar favorable a sus intereses el aumento de las barreras a las que están sujetos los países con quienes no tiene ACR, con lo que se establecería un obstáculo contra la liberalización multilateral del comercio. Ello en abierta contradicción con la prohibición consagrada en el párrafo 4 del Artículo XXIV del GATT de 1994 disposición que prevé que el establecimiento de zonas de libre comercio o uniones aduaneras “... debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y **no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.**” (La negrilla no es del texto original).
- Los ACR y los ACB ofrecen una liberalización comercial más amplia que la que puede darse a nivel multilateral, lo cual permite que las compañías nacionales obtengan economías de escala y los beneficios que de ellas se generan. Es más probable que los países miembros de un bloque comercial deseen dirigir sus esfuerzos a establecer lazos regionales firmes que a promover negociaciones globales.
- Es mayor la probabilidad de lograr una liberalización comercial definitiva en bloques de naciones con numerosos intereses en común que entre grandes y heterogéneos grupos de países implicados en negociaciones multilaterales.
- Los ACR y los ACB pueden lograr entre sus miembros una integración económica más fuerte que la que surge de los multilaterales, debido a la mayor

²⁴⁹ Ruggiero, Renato. Director General, Organización Mundial del Comercio. “Multilateralismo y Regionalismo en el Comercio”. Perspectivas Económicas. Publicaciones Electrónicas de USIS, Vol. 1, No. 16, noviembre de 1996. <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1196/ijes/ej4rugg.htm> (visitada, septiembre 6 de 2008)

²⁵⁰ Carbaugh, Robert. “Economía Internacional” sexta edición, Thompson Editores, 1998, impreso en México. Págs. 262 y 263

compatibilidad en intereses y a la simplicidad de los procesos de negociación. Establecer una zona de libre comercio supone que al crecer el mercado comprendido por ella, se incrementa su atractivo para los países no miembros.

Por su parte, quienes defienden la compatibilidad entre el multilateralismo, el regionalismo y el bilateralismo, ven en estos últimos un puente para alcanzar el primero y apoyan el “Regionalismo Abierto”, es decir, el trato comercial preferencial recíproco y creciente entre los países miembros del acuerdo y aquellos que posteriormente adhieran. El carácter conciliatorio del regionalismo abierto se logra porque las preferencias comerciales que se otorgan entre los países miembros no puede incrementar las barreras preexistentes respecto a los no miembros²⁵¹.

La CEPAL²⁵² destaca como característica del nuevo regionalismo el hecho de que no es contradictorio con el avance del multilateralismo en la OMC, sino que es compatible con éste de forma positiva, salvo ciertas excepciones como por ejemplo en materia de subsidios y protección agrícola o respecto a la aplicación antidumping²⁵³.

La filosofía de la compatibilidad es preconizada por la OMC, que siguiendo su ideología de crear una economía cada vez más global, busca que la lógica del regionalismo lleve siempre a una liberalización multilateral complementaria, para lograr de ese modo una economía mundial abierta. En efecto, los ACR y los ACB son compatibles con los principios de la OMC en la medida en que los mismos sean abiertos e incluyan un número cada vez mayor de países, pero son contrarios cuando sean excluyentes y cerrados.

En todo caso, y pese a lo anterior, es claro que para la OMC los ACR y los ACB se han convertido en un verdadero problema. El Informe sobre Comercio Mundial de 2007 expresó que:

*“Un problema importante para el sistema multilateral de comercio es la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales en los últimos 15 años”.*²⁵⁴

²⁵¹ EAFIT. Capítulo 2. La Integración Regional y el Multilateralismo. <http://bdigital.eafit.edu.co/bdigital/PROYECTO/P382.9CDF825/capitulo2.pdf> (visitado, septiembre 6 de 2008).

²⁵² CEPAL, Serie Comercio Internacional No 25, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile Septiembre de 2002 <http://www.cepal.org/publicaciones/Comercio/0/LCL1780P/lcl1780e.pdf> (visitada, septiembre 9 de 2008).

²⁵³ *Ibíd*em, CEPAL.

²⁵⁴ Op. Cit. Informe sobre el Comercio Mundial 2007, OMC. Pág. XXXIV.

Esta situación se había percibido años atrás en un discurso del entonces Director General de la OMC, Mike Moore quien indicó la inestabilidad que podía generar el regionalismo al multilateralismo:

“El regionalismo entraña riesgos reales, cuyas consecuencias apenas empezamos a ver ahora. El peligro inmediato es que se debiliten la coherencia y la previsibilidad que brinda el multilateralismo conforme recurran los gobiernos cada vez más a acuerdos regionales para cuidar sus intereses comerciales”. “El regionalismo puede disminuir el incentivo para avanzar multilateralmente; si no se avanza multilateralmente, los países caerán cada vez más en brazos de los bloques regionales (...)”²⁵⁵.

Agregó que el regionalismo conducía a economías cerradas:

“La lógica del regionalismo por sí sola, sin una liberalización multilateral complementaria, no conduce a una economía mundial abierta, sino a un sistema desequilibrado de ejes y radios - en el que los países ricos ocupan el centro y tienen todas las cartas y los países en desarrollo están en la periferia. Nos conduce a un mundo de bloques rivales y de política de poder, un mundo más conflictivo, con más incertidumbre y más marginación”²⁵⁶.

Ante este panorama, los trabajos recientes han demostrado que los ACR y los ACB pueden tener una influencia positiva en el multilateralismo al crear la necesidad de racionalizar el sistema y que la OMC podría facilitar ese proceso de tres maneras²⁵⁷:

- Mediante una investigación analítica que permita comprender mejor los atractivos de la multilateralización del regionalismo;
- Proporcionando un foro para la coordinación, normalización y armonización de las normas de origen preferenciales; y,
- Creando un foro para que los países débiles que participan en ACR y ACB identifiquen formas de actuar frente al poder hegemónico del centro.

Lo que en la práctica se piensa es que los países se unirán formando bloques comerciales que, a su vez, se integrarán en bloques más amplios, de tal forma que

²⁵⁵ Discurso pronunciado el 28 de noviembre de 2000 en Buenos Aires, Argentina. BID/INTAL. http://www.wto.org/spanish/news_s/spmm_s/spmm45_s.htm

²⁵⁶ *Ibidem*

²⁵⁷ Op. Cit. Informe sobre el Comercio Mundial 2007, OMC. Pág. XXXVI.

el regionalismo desembocará en una liberalización comercial de carácter multilateral²⁵⁸.

Para lograr esa compatibilidad entre los dos sistemas, la OMC ha establecido ciertos requisitos que deben cumplir los ACR²⁵⁹:

- Que el acuerdo afecte lo esencial de los intercambios comerciales, es decir, que al menos el 90% del comercio quede libre de aranceles y restricciones lo que, en la práctica, impide la firma de acuerdos de libre cambio de carácter sectorial, salvo autorización expresa de la OMC.
- Que, en su conjunto, la creación de nuevos bloques comerciales no suponga la elevación de la protección frente a terceros.
- Que los terceros que se vean perjudicados puedan solicitar compensaciones.
- Que en aras de la transparencia, se notifiquen a la Secretaría de la OMC antes que inicie el trato preferencial²⁶⁰. (El cumplimiento de este requisito es voluntario).

Estas exigencias de la OMC dieron lugar al nacimiento de dos Escuelas de pensamiento antagónicas; de un lado, está la de Larry Summers quien ve en los ACR y en los ACB un factor positivo que contribuye a acelerar la liberalización (eliminación de las barreras al comercio); y de otro, la de Jagdish Bhagwati para quien los ACR (bloques aislados impenetrables) generan discriminación y por lo tanto, pueden amenazar el sistema multilateral. Es curioso que para ninguna de estas corrientes el regionalismo es contrario al comercio multilateral. Para los primeros porque la regionalización no es capaz de crear fuerzas antiliberalistas significativas. Para los segundos, porque el artículo XXIV no se ha aplicado debido a que el principio de trato preferencial establecido a favor de los países en desarrollo y la presión política y económica de los países desarrollados han impedido que la OMC emita dictamen contrario a estos acuerdos²⁶¹.

Finalmente, para resolver las dos inquietudes planteadas inicialmente es importante decir que si bien ciertos ACR y ACB pueden ser vistos como complementarios del sistema multilateral, otros pueden afectar los intereses

²⁵⁸ Boletín ICE Económico. Comercio multilateral y acuerdos regionales. Subdirección de estudios del Sector Exterior. No. 2753. Del 6 al 12 de enero de 2003. Pág. 1

²⁵⁹ *Ibidem*. Pág. 1

²⁶⁰ La reciente decisión sobre la transparencia es un paso hacia la reducción del riesgo de que la proliferación de acuerdos comerciales regionales debilite el sistema multilateral de comercio. Las nuevas medidas de transparencia anunciadas en julio de 2006 aumentarán el grado de transparencia de los acuerdos comerciales regionales al requerir que la Secretaría de la OMC prepare informes sobre los acuerdos comerciales regionales notificados.

²⁶¹ *Op. Cit.* Ibarra Pardo, Gabriel. Págs. 18 - 19.

económicos de quienes no participan en ellos. Por lo tanto, la compatibilidad o incompatibilidad dependerá del acuerdo en sí mismo.

Lo anterior conlleva a que los acuerdos cerrados y excluyentes ponen en crisis al sistema multilateral y especialmente, al principio de NMF que en los últimos tiempos ha dejado de ser la regla para convertirse en la excepción.

En todo caso, es importante recordar cómo incluso los acuerdos regionales han fracasado frente a los bilaterales. Es el caso de la negociación del ALCA que fracasó, y dio paso a la celebración de acuerdos bilaterales como el de Chile- EU, EU – Países Centroamericanos (CAFTA), EU - Panamá, profundización por parte de Colombia del G3 con México, profundización del ACE 24 entre Colombia y Chile, negociación con el Triángulo Norte de Centroamérica, negociación EU-Perú y EU - Colombia entre otros.

La aspiración de la OMC por lograr que los acuerdos regionales se multilateralicen o racionalicen, parece ser una ilusión pues en un mundo cada vez más heterogéneo y desigual²⁶² donde factores políticos como la corrupción, militares como la creciente preocupación de las grandes potencias por adquirir armamento sofisticado y económicos como la inflación y la inestabilidad del mercado, hacen que las perspectivas hacia un cambio multilateral, equitativo, semejante y racional sean lejanas.

²⁶² Ha sido precisamente la desigualdad y heterogeneidad entre los Estados lo que ha promovido el crecimiento de los acuerdos regionales y esto es imposible de resolver porque tendría que volver a crearse los mismos.

4. FIGURA DE LAS ZONAS FRANCAS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y EN ALGUNOS TRATADOS DE LIBRE DE COMERCIO SUSCRITOS O EN TRÁNSITO DE SUSCRIBIR POR COLOMBIA

En este capítulo se analizará la figura de las zonas francas en la Comunidad Andina de Naciones y en algunos Tratados de Libre Comercio que Colombia ha suscrito o está por suscribir. En el primer caso, la figura se consagra expresamente, y en el segundo hay que estudiar cada tratado partiendo de una premisa original que se verificará.

4.1 MARCO CONTITUCIONAL

El artículo 227 de la Constitución Política señala que:

“El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad...”

La posibilidad de celebrar acuerdos de integración y las condiciones bajo las cuales deben celebrarse tienen su fundamento en el artículo de la Carta previamente citado.

4.2 LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

La Comunidad Andina de Naciones (en adelante CAN) es un acuerdo, conocido como Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino, suscrito por varios países (en la actualidad lo conforman cuatro: Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia), que se unieron con el fin de mejorar el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación socioeconómica²⁶³. Colombia hace parte de ella desde 1969.

²⁶³ Es importante señalar que:

1. El 22 de abril de 2006, Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena, conforme al artículo 135 del mismo, en el que se establece esta posibilidad y se indica que todas las obligaciones del denunciante cesan, excepto las derivadas del Programa de Liberación, para el cual se contempla una vigencia de cinco años a partir de la denuncia.
2. A través de la Decisión 666 de la CAN se estableció la participación de Chile en los órganos, mecanismos y medidas de la CAN, como País Miembro Asociado.

4.3 LAS ZONAS FRANCAS Y LAS DECISIONES DE LA CAN

Como parte fundamental del análisis es preciso tener en cuenta que las Decisiones de la CAN son de obligatorio cumplimiento para los países Miembros como se desprende del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia Andina que dispone:

“Artículo 4.- Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”.

En la Decisión 671 de 2007 de la CAN, por medio de la cual se armonizaron los regímenes aduaneros, las zonas francas fueron definidas como:

“Artículo 57.- (...) partes del territorio nacional de cada País Miembro de la Comunidad Andina, debidamente delimitadas, en el que las mercancías allí introducidas se considerarán generalmente como si no estuviesen dentro del territorio aduanero comunitario en lo que respecta a los derechos e impuestos y recargos. (...)”.

Con base en el concepto de zonas francas, estas tendrían tres elementos:

- Son parte del territorio nacional de cada país Miembro.
- Se encuentran debidamente delimitadas.
- Las mercancías que se introducen en ellas gozan del Principio de Extraterritorialidad en lo que respecta a impuestos y recargos.

Es interesante observar que esta noción no ata las zonas a la exportación como sucede en las definiciones clásicas de las que se habló en el Capítulo Dos, sino que al igual que en Colombia, se trata de un concepto híbrido.

4.3.1 El caso peruano y su incidencia en las zonas francas. El 30 de julio de 1991 en Lima (Perú), la Comisión de la CAN adoptó la Decisión 414 en cuyo artículo primero, se contempló un programa de desgravación particular del Perú, y en el artículo quinto, se estableció la obligación de armonizar las condiciones de acceso al mercado subregional andino de los productos originarios de zonas francas. Para ello se señaló un plazo de noventa días siguientes a la entrada en

vigencia de la Decisión y se previó que si vencido el plazo no se producía la armonización, los bienes originarios de zonas francas no disfrutarían de la desgravación particular prevista en la Decisión.

Como hasta el momento, la armonización no se ha producido se entiende que los bienes originarios de zonas francas no disfrutaban de la desgravación contemplada por Perú, es decir, que de los países miembros de la CAN Perú es el único que no reconoce origen a las mercancías producidas en las zonas francas del territorio de sus socios.

Para “remediar” o posiblemente eludir la decisión del problema sobre el tratamiento que recibirían las zonas francas, la Decisión 671 de 2007 señaló que a partir del 1 de junio de 2009 “se rigen por lo establecido en la legislación nacional de cada País Miembro”²⁶⁴, evitando con esto adoptar una posición comunitaria al respecto²⁶⁵.

En todo caso, la Decisión no resolvió el inconveniente, por el contrario, reconoció la divergencia de tratamiento pues cuando entre en vigor la nueva disposición, Perú otorgará a los productos fabricados en zona franca el tratamiento de terceros países y le aplicará el arancel NMF a diferencia del gravamen que aplica a los productos originarios del resto del territorio nacional de los países aduaneros, a los que aplicará la tarifa preferencial de 0%. En últimas, esto implica que mantendrá su posición relativa a la exclusión de la desgravación arancelaria de los productos provenientes de zonas francas.

Ante este escenario, vislumbra una posible solución definitiva que se encuentra en el TLC de Perú con Estados Unidos, en el que se consagra la obligación recíproca de las Partes de conferir origen a bienes producidos en zona franca²⁶⁶.

De entrar en vigor el tratado en Perú, en virtud de la cláusula de NMF que consagró el Acuerdo de Cartagena al interior de la subregión andina, las ventajas que un país andino otorgue a un tercero, debe extenderlas de inmediato a los demás andinos:

“Artículo 139. Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por un País Miembro en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de los demás Países Miembros”.

²⁶⁴ Artículo 57

²⁶⁵ Op. Cit. Barbosa, Juan David. Revista 58 ICDT. Pág. 15

²⁶⁶ Las razones que permiten concluir esto se explicaran en el Subtema 3.1.1. del presente Capítulo.

De producirse su implementación, Perú tendrá que extender el trato que dé a las zonas francas norteamericanas a los demás andinos, con lo que el problema sobre la desgravación a las mercancías originarias producidas en las zonas quedaría resuelto. Es importante tener en cuenta que la extensión del tratamiento por parte de Perú, debe hacerse de manera “inmediata e incondicional”, es decir, que ella no presupone negociación ni reciprocidad alguna.

4.4 LAS ZONAS FRANCAS EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO (TLC)

En el escrito sobre “Las 100 Preguntas del TLC” publicado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se dijo que “un TLC es un acuerdo mediante el cual dos o más países reglamentan de manera comprensiva sus relaciones comerciales, con el fin de incrementar los flujos de comercio e inversión y, por esa vía, su nivel de desarrollo económico y social. (...) Contienen normas y procedimientos tendientes a garantizar que los flujos de bienes, servicios e inversiones entre los países que suscriben dichos tratados se realicen sin restricciones injustificadas y en condiciones transparentes y predecibles”²⁶⁷.

A la luz de este concepto, los TLC serían un típico ejemplo de una zona de libre comercio pues buscan eliminar las barreras comerciales a los productos originarios de los territorios que los conforman con el fin de facilitar los aspectos esenciales de los intercambios que lleguen a establecerse. Adicionalmente, en la mayor parte de los textos, se incluye de manera expresa que su objetivo es la “conformación de una zona de libre comercio” entre los países signatarios.

Para analizar la figura de las zonas francas en los TLC se partirá de la siguiente **Premisa Original**:

Si se reconoce el origen de las mercancías producidas en el territorio nacional de cada país signatario y estas mercancías gozan de acceso preferencial al mercado ampliado, dicho beneficio cobija a las mercancías producidas en las zonas francas por ser parte el territorio nacional, salvo disposición expresa en contrario.

Para comprobar la aplicación de la Premisa Original, se estudiarán las definiciones de “territorio”, “origen de las mercancías” y “acceso a mercados” consagradas en los TLC de Colombia con: Estados Unidos, Chile, el Triángulo del Norte, AELC/EFTA y Canadá.

4.4.1 TLC con Estados Unidos. El antecedente del TLC con Estados Unidos es el ATPA (Adean Trade Preference Act), que fue una concesión unilateral a diez

²⁶⁷ Fuente: 100 preguntas TLC. Oficina de Comunicaciones. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2004. Pág. 5.

años otorgada por Estados Unidos a favor de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia como compensación por los esfuerzos y costos que implicaba para estos países la lucha contra el narcotráfico. Fue renovada y ampliada en 2002 mediante la ATPDEA (**Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act**) que amplió las preferencias inicialmente otorgadas sobre productos importantes, incluyó nuevos productos y permitió a los países beneficiarios exportar miles de estos a Estados Unidos, libres de impuestos²⁶⁸. No obstante, las preferencias otorgadas se limitaron a períodos relativamente cortos, prorrogados por términos igualmente reducidos que no permitieron adelantar planes de inversión a largo plazo; el vencimiento cercano de las concesiones amenazó de manera permanente la proyección del sector exportador. En la fecha de elaboración de este estudio la ATPDEA tiene una vigencia que fue extendida por el Gobierno norteamericano hasta diciembre de 2009.

En medio de este ambiente, los países andinos se interesaron por negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Los factores determinantes que llevaron a Colombia a buscar su suscripción, fueron de un lado, la inestabilidad de las preferencias unilaterales ATPDEA que, como ya se señaló, durante los últimos años han sido objeto de varias prórrogas, lo que frena la inversión extranjera, y de otro lado, la política integracionista del orden regional de Estados Unidos expresada en las negociaciones bilaterales con Chile, CAFTA, Panamá y anteriormente con México que colocaban en desigualdad de condiciones a los productos de exportación colombiana frente al mayor mercado del mundo y primer destino de las mismas. Ante esa situación, el 27 de febrero de 2006, Colombia suscribió un TLC con Estados Unidos, que fue aprobado por el Congreso de Colombia, junto con su Protocolo Modificatorio mediante las Leyes 1143 y 1166 de 2007 respectivamente y declarados exequibles por la Corte Constitucional en las sentencias C – 750²⁶⁹ y C – 751²⁷⁰ de 2008. No obstante lo anterior, su aprobación por parte del Congreso norteamericano aún está pendiente.

En todo caso, sobre la base de que en algún momento entre en vigencia el TLC, se analizará la figura de las zonas francas en el contexto del mismo.

– **Las zonas francas en el TLC con Estados Unidos.** En el Artículo 1.3. de la Sección B del Capítulo 1, sobre Definiciones Generales, se establece que “**territorio** significa para una Parte el territorio de esa Parte según lo estipulado en el Anexo 1.3.”. En el mencionado Anexo se dispone que “territorio” es:

“(…)

²⁶⁸ Op. Cit. Ronderos, Carlos. Pág. 235.

²⁶⁹ Magistrada: Doctora Clara Inés Vargas.

²⁷⁰ Magistrado: Doctor Manuel José Cepeda.

a) *con respecto a Colombia, además de su territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y todas las demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen así como su espacio aéreo, y las áreas marítimas sobre las que tiene soberanía o derechos soberanos o jurisdicción de conformidad con su legislación interna y el derecho internacional, incluidos los tratados aplicables; y*

b) *con respecto a Estados Unidos,*

(i) *El territorio aduanero de los Estados Unidos que comprende los 50 estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico.*

(ii) *Las zonas de comercio exterior ubicadas en los Estados Unidos y Puerto Rico, y*

(iii) *Cualquier zona más allá del mar territorial de los Estados Unidos dentro del cual, de acuerdo con el derecho internacional y la legislación interna, los Estados Unidos puede ejercer sus derechos con respecto al fondo y subsuelo marinos y sus recursos naturales”. (El subrayado no hace parte del texto original).*

Las anteriores definiciones implican que:

a. En relación con Colombia, se respeta la definición del artículo 101 de la Constitución Política, en la cual no se incluyen específicamente las zonas francas, pero por ser éstas parte del territorio nacional se entienden contenidas dentro de éste y sujetas a los criterios de origen negociados como condición de acceso a las preferencias pactadas. Es así como, si una mercancía originaria producida en el territorio colombiano en general, cumple con las reglas de origen tendrá acceso preferencial, sea producida en una zona franca o en el resto del territorio aduanero nacional.

b. En relación con Estados Unidos, podría pensarse que eventualmente las zonas francas estarían incluidas en el concepto de “zonas de comercio exterior”²⁷¹. No

²⁷¹ Esto si se tiene en cuenta que para autores como el Doctor Jaime Granados en Estados Unidos existen “zonas de libre comercio”, que en últimas serían la figura equivalente a las zonas francas colombianas pues la diferencia terminológica se presenta por la falta de homogeneidad en los conceptos. Considera el autor que en las negociaciones de acuerdos de integración, “(...) para superar este escollo terminológico, debe decirse que en esencia, lo que interesa controlar a los negociadores son todos aquellos regímenes que tengan en común el hecho de que ciertas mercancías, sean insumos o equipos, puedan ser internadas en el territorio de un país exoneradas de aranceles y otros impuestos de importación o bien bajo un régimen suspensivo o devolutivo de los mismos (...)”. Granados Jaime, *Las Zonas Francas de Exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado*. Segunda Conferencia conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo y del Centre D’Etudes Prospectives et D’Informations Internationales “Economic Implications of the Doha Development Agenda for Latin America and the Caribbean”, 6 y 7 de octubre de 2003. Washington DC. Pág. 18.

obstante lo anterior, si se observa la versión en inglés del literal (ii), se observa que este dice lo siguiente²⁷²:

“(…)

b) with respect to the United States,

(ii) the foreign trade zones located in the United States and Puerto Rico, and

(…)”. (Subrayado por fuera del texto original).

El NAFTAZ (National Association of Foreign Trade Zones), define las “foreign trade zones” (FTZ) como²⁷³:

“an area within the United States, in or near a U.S. Customs port of entry, where foreign and domestic merchandise is considered to be outside the country, or at least, outside of U.S. Customs territory. Certain types of merchandise can be imported into a Zone without going through formal Customs entry procedures or paying import duties. Customs duties and excise taxes are due only at the time of transfer from the FTZ for U.S. consumption. If the merchandise never enters the U.S. commerce, then no duties or taxes are paid on those items”. (Subrayado por fuera del texto original).

Esta definición se asemeja a la que de zona franca existe en Colombia pues se habla de:

- Un área dentro de los Estados Unidos o cerca de un puerto de entrada de la Aduana norteamericana.
- La mercancía nacional o extranjera se considera al menos fuera del territorio Aduanero.
- Goza de los beneficios del Principio de Extraterritorialidad en materia tributaria y aduanera.

Si eventualmente en una lectura preliminar de los textos oficiales se produjeran inquietudes sobre la prevalencia de uno u otro texto, cabría recordar que el

²⁷²http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Colombia_FTA/Final_Text/asset_upload_file136_10141.pdf (Visitada el 14 de septiembre de 2008).

²⁷³ http://www.naftz.org/index_categories.php/ftzs/4 (Visitada el 14 de septiembre de 2008)

artículo 23.6 del TLC²⁷⁴ dispone que los textos en los dos idiomas son “igualmente auténticos”, lo que quiere decir, que hacen igualmente fe en cada lengua – presumiéndose que los términos del tratado tienen en cada texto oficial igual sentido²⁷⁵.

Autores como el Doctor Juan David Barbosa y la Doctora María Clara Lozano han señalado que “para entender el TLC y su alcance se debe realizar una lectura integral del mismo, es decir, cada uno de los artículos del tratado se debe considerar de una manera interrelacionada y no en forma aislada”²⁷⁶.

Respecto a la interpretación de los tratados que tienen dos idiomas como auténticos, la International Law Commission (ILC) señaló cómo “when the meaning of terms is ambiguous or obscure in one language but it is clear and convincing as to the intentions of the parties in another, the plurilingual character of the treaty facilitates interpretation of the text the meaning of which is doubtful”²⁷⁷.

Tomando los artículos sobre reglas de origen y acceso a mercados, en el contexto del TLC es claro que se reconoce el origen a las mercancías producidas en el territorio nacional²⁷⁸ que cumplan los criterios de origen allí establecidos y éstas gozan de acceso preferencial al mercado²⁷⁹. Por lo anterior, puede

²⁷⁴ Capítulo Veintitrés. Disposiciones Finales. Artículo 23.6: Textos auténticos: “Los textos en inglés y castellano de este Acuerdo son igualmente auténticos”.

²⁷⁵ Artículo 33 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

²⁷⁶ Lozano Ortiz de Zárate, María Clara, Barbosa Mariño, Juan David. ¿Cómo Leer el Tratado de Libre Comercio Colombia - Estados Unidos de América? Resultados preliminares de la línea de investigación Tratado de Libre Comercio. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Bogotá (Colombia) N° 12, noviembre de 2008. Página 29.

²⁷⁷ *Ibidem*. Información tomada del Pie de página # 21, Pág. 28. Draft articles on the Law of Treaties with Commentaries, Report of the ILC to the general assembly on the Work of its 8th Session, [1966] 2 Y.B. Int'l L. Comm'n 224, art. 29, para. 6, U.N. Doc a/6309/Rev.I en untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a.cn4.191.pdf

²⁷⁸ Capítulo Cuatro. Reglas de Origen y Procedimientos de Origen. Sección A: Reglas de Origen. Artículo 4.1.: Mercancías Originarias: “Salvo que se disponga lo contrario en este Capítulo, cada Parte dispondrá que una mercancía es originaria cuando:

(a) la mercancía es obtenida en su totalidad o producida enteramente en el territorio de una o más de las Partes;

(b) es producida enteramente en el territorio de una o más de las Partes y

i) cada uno de los materiales no originarios empleados en la producción de la mercancía sufre el correspondiente cambio en la clasificación arancelaria, especificado en el Anexo 4.1 o en el Anexo 3-A (Reglas Específicas de Origen del Sector Textil y Confecciones), o

ii) la mercancía, de otro modo, satisface cualquier requisito de valor de contenido regional aplicable u otros requisitos especificados en el Anexo 4.1 o en el Anexo 3-A (Reglas Específicas de Origen del Sector Textil y Confecciones), y la mercancía cumple con los demás requisitos aplicables de este Capítulo; o

(c) la mercancía es producida enteramente en el territorio de una o más de las Partes, a partir exclusivamente de materiales originarios”.

²⁷⁹ Capítulo Dos, Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado. Algunas de las medidas arancelarias y no arancelarias consagradas en este título son:

concluirse que la inclusión de las zonas francas en la definición de "territorio" de la versión inglesa no es fortuita, sino que es acorde con el contexto del tratado y por lo tanto, merecen el mismo tratamiento otorgado al territorio nacional. En este sentido, lo que quiso hacer Estados Unidos fue consagrar expresamente la figura²⁸⁰.

El anterior razonamiento es plenamente aplicable al TLC de Estados Unidos con Perú pues en ese tratado ocurre exactamente lo mismo que en el de Colombia.

Si pese a las aclaraciones anteriores subsistiera alguna duda, esta podría aclararse escogiendo la versión en inglés pues esta refleja la intención que tuvieron las Partes y resuelve la ambigüedad que puede producir el concepto de "zonas de comercio exterior".

Con base en lo que se ha expuesto, se concluye que en el TLC con Estados Unidos se consagran las zonas francas y en consecuencia, las mercancías que se originen en ellas gozan de acceso preferencial al mercado colombiano y estadounidense. En cuanto a la Premisa Original, se observa que tiene pleno cumplimiento.

4.4.2 TLC con Chile. En noviembre de 2006 se suscribió el TLC entre Colombia y Chile que fue aprobado por el Congreso mediante la Ley 1189 de 2008 y sancionado posteriormente por el Presidente de la República. En la actualidad se encuentra en estudio de constitucionalidad en la Corte Constitucional²⁸¹.

Este tratado, es un Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica (ACE24) suscrito por Colombia y Chile en 1993.

-
- Sección B: Eliminación Arancelaria. Artículo 2.3: Eliminación Arancelaria
"1. Salvo disposición en contrario en este Acuerdo, ninguna Parte podrá incrementar ningún arancel aduanero existente, o adoptar ningún arancel aduanero nuevo, sobre una mercancía originaria.
2. Salvo disposición en contrario en este Acuerdo, cada Parte eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias, de conformidad con su Lista de Desgravación del Anexo 2.3. (...)"
 - Sección D: Medias no Arancelarias. Artículo 2.8: Restricciones a la Importación y a la Exportación.
"1. Salvo disposición en contrario en este Acuerdo ninguna Parte podrá adoptar o mantener alguna prohibición o restricción a la importación de cualquier mercancía de otra Parte o a la exportación o venta de cualquier mercancía destinada al territorio de otra Parte, excepto lo previsto en el Artículo XI del GATT de 1994 y sus notas interpretativas, y para tal efecto, el Artículo XI del GATT de 1994 y sus notas interpretativas, se incorporan a este Acuerdo y son parte integrante del mismo, *mutatis mutandis*²⁷⁹ (Para mayor certeza, este párrafo se aplica, *inter alia*, a las prohibiciones o restricciones a la importación sobre las mercancías remanufacturadas). (...)"

²⁸⁰ Aquí es importante recordar que puede darse un TLC en el que un Estado excluya de los beneficios a las propias Zonas Francas u otro régimen especial (NAFTA/Maquila).

²⁸¹ LAT 323. Magistrado: Doctor Humberto Sierra Porto.

– **Las zonas francas en el TLC con Chile.** El tratamiento que se le da en este TLC a las zonas francas es similar al que reciben en el de Estados Unidos. En el Capítulo 2 sobre Definiciones Generales se establece que:

“Artículo 2.1. Definiciones de Aplicación General. Para efectos de este Acuerdo y, a menos que se especifique otra cosa:

(...)

***territorio** significa para una parte el territorio de esa Parte tal como se establece en el Anexo 2.1.*

(...)”

El mencionado Anexo, cuyo encabezado se titula “Definición Específica para cada País”, señala que:

“Para efectos de este Acuerdo y, a menos que se especifique otra cosa territorio significa:

a) respecto a Chile, el espacio terrestre, marítimo y aéreo bajo su soberanía y la zona económica exclusiva y la plataforma continental sobre las cuales ejerce derechos soberanos y jurisdicción de acuerdo con el derecho internacional y su legislación interna; y

b) respecto a Colombia, además de su territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y todas las demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen, así como su espacio aéreo y las áreas marítimas sobre las que tiene soberanía o derechos soberanos o jurisdicción de conformidad con su legislación interna y el Derecho Internacional, incluidos los tratados internacionales aplicables”.

Como se aprecia, ninguna de las definiciones consagra expresamente las zonas francas, pero eso no quiere decir que la figura sea improcedente pues habría que determinar si podría aplicarse, para los dos países, lo dicho en relación con la definición de “territorio” dada por Colombia en el TLC con Estados Unidos. Esto es, que por ser las zonas francas parte del territorio nacional, deben incluirse dentro de este para los efectos del tratado. Es claro que esto ocurre en el caso de Colombia donde las zonas francas se definen como áreas “dentro del territorio

nacional”; sin embargo, en el caso de Chile es necesario mirar cómo se definen en ese país. En el D.F.L. del 18 de abril de 2001 se dijo que²⁸²:

“Artículo 2º.- Para los efectos de este decreto ley, se entenderá por:

a) Zona Franca: El área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera.

(...). (Subrayado por fuera del texto).

De este modo se observa que tanto en Colombia como en Chile las zonas francas se encuentran dentro del “territorio nacional” salvo para efectos aduaneros y tributarios, donde se aplica el Principio de Extraterritorialidad.

A continuación se analizan las normas sobre reglas de origen y acceso a mercados para establecer cuál es el tratamiento que reciben las mercancías originarias a la luz del TLC con Chile.

– **Reglas de origen.** Por origen se entiende el conjunto de normas, reglamentos y disposiciones específicas en virtud de las cuales se determina el país en que las mercancías fueron producidas o elaboradas, bien sea para la aplicación de tratamientos preferenciales o de instrumentos de política comercial y la imposición de medidas correctivas o restricciones.

La razón de ser de estas reglas es que de otro modo “ocurriría el fenómeno de la "deflexión" o "triangulación" del comercio, que implica que mercancías no originarias ilegítimamente se benefician de una situación de libre comercio, ya sea que ingresen a un país pagando o no aranceles y luego se desplazan al país socio con quien se tiene libre comercio sin pagar el arancel”²⁸³. En últimas el régimen de origen busca proteger la producción doméstica.

En el TLC Colombia – Chile, en la Sección A (Reglas de Origen) del Capítulo 4 titulado “Régimen de Origen”, se señala lo siguiente:

“Artículo 4.1.: Mercancías Originarias: Salvo que se disponga algo distinto en este Capítulo, una mercancía será considerada originaria cuando:

²⁸² D.F.L. Núm. 2. - Santiago, 18 de abril de 2001. Decreto por el que se aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, sobre Zonas Francas. (Publicado en el D.O. de 10 de agosto de 2001 y actualizado el 30 de septiembre de 2006).

²⁸³ Op. Cit. Granados, Jaime. Pág. 17.

(a) la mercancía sea obtenida en su totalidad o producida enteramente en el territorio de una u otra Parte según la definición 4.26;

(b) la mercancía sea producida en el territorio de una u otra Parte, a partir exclusivamente de materiales que califican como originarios conforme a las disposiciones de este Capítulo; o

(c) la mercancía sea producida en el territorio de una u otra Parte, a partir de materiales no originarios que cumplan con un cambio de clasificación arancelaria, un valor de contenido regional u otros requisitos según se especifica en el Anexo 4.1.²⁸⁴ y la mercancía cumpla con las demás disposiciones aplicables de este Capítulo”. (Pie de página fuera del texto original).

Para que la mercancía sea originaria debe producirse en el territorio de una de las Partes ya sea con insumos domésticos o extranjeros que cumplan con los requisitos señalados en el tratado. De este modo, el concepto de originario se relaciona con aquello que es producido dentro del territorio de una Parte.

– **Acceso a mercados.** El acceso a mercados se refiere a las condiciones y medidas arancelarias y no arancelarias que las Partes establecen para regular el ingreso de productos extranjeros a sus mercados. Uno de los objetivos del ACE 24 de 1993, fue:

“2. Intensificar las relaciones económicas y comerciales entre los países signatarios, por medio de una liberación total de gravámenes y restricciones a las importaciones originarias de los mismos”. (Subrayado por fuera del texto original). Para ello se fijó un programa de desgravación arancelaria²⁸⁵.

De manera concordante, los artículos 2 y 3 establecen las condiciones de desgravación y el artículo 8 los criterios de origen aplicables, así:

“Artículo 2. Los productos incluidos en el programa de desgravación arancelaria que se establece en el Artículo 3 del

²⁸⁴ Reglas específicas para productos que son particularmente sensibles dentro de la economía de las Partes.

²⁸⁵ En la primera parte se encuentran 134 subpartidas arancelarias que están siendo desgravadas entre el año 2002 y el 2006, corresponden a pastas alimenticias, salvados y demás residuos del cernido, jugos de cítricos, petróleo y sus derivados, objetos de vidrio y cerámicos, tableros de madera y algunas manufacturas de cobre. En la segunda parte se encuentran 166 subpartidas, que serán desgravadas del 1° de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2011, las cuales corresponden a productos sensibles para los dos países, como lácteos, cereales, semillas oleaginosas y aceites, azúcar, tortas y demás residuos de aceites y grasas, adhesivos a base de caucho, aceite esteárico y oleico y demás ácidos grasos.

*presente Acuerdo, disfrutarán, a partir del primero de enero de 1994 de la **eliminación total de restricciones no arancelarias**, con excepción de aquellas a que se refiere el Artículo 50 del Tratado de Montevideo 1980.*

Asimismo, los países signatarios se comprometen a no introducir nuevas restricciones al comercio recíproco.” (La negrilla no hace parte del texto original).

El artículo 3 por su parte, señala los diferentes cronogramas de desgravación y finalmente, el artículo 8 los criterios de origen aplicables.

Como complemento, en el TLC Colombia – Chile se crean reglas de acceso a los mercados en el Capítulo Tres, titulado “Comercio de Mercancías”, en el que se establece una desgravación arancelaria tanto para las exportaciones como para las importaciones. La disposición dice lo siguiente:

“Artículo 34.: Restricciones a la Importación y a la Exportación

*1. Salvo que se disponga otra cosa en este Acuerdo ninguna Parte podrá adoptar o mantener ninguna prohibición ni restricción a la importación de cualquier mercancía de la otra Parte o a la exportación o venta para exportación de cualquier mercancía destinada al territorio de la otra Parte, excepto lo previsto en el Artículo XI del GATT 1994, incluidas sus notas interpretativas. Para tal efecto, el Artículo XI del GATT 1994 y sus notas interpretativas se incorporan en este acuerdo y son parte integrante del mismo, mutatis mutandis.
(...)”.*

Lo anterior permite concluir que las mercancías originarias tanto en el territorio colombiano como en el chileno gozan de un acceso preferencial al mercado del otro, y como las zonas francas hacen parte de dichos territorios, tienen plena cabida en este tratado y gozan de los beneficios establecidos en él.

En este caso, al igual que en el TLC con Estados Unidos, la Premisa Original se cumple.

4.4.3 TLC con el Triángulo del Norte. El Triángulo del Norte es el nombre con el que se conoce a tres de los países centroamericanos que integran el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Estos países son: Guatemala, Honduras y El Salvador.

En agosto de 2007 Colombia suscribió un TLC con el Triángulo del Norte que fue aprobado por el Congreso mediante la Ley 1241 de 2008 y sancionado posteriormente por el Presidente de la República. En la actualidad se encuentra en estudio de constitucionalidad en la Corte Constitucional²⁸⁶.

Previo a hacer el análisis del tratamiento que reciben las zonas en este tratado, se hará referencia al tratamiento especial aplicable en materia de Subvenciones en el marco de la OMC a los países centroamericanos Signatarios, dadas las consecuencias normativas que de ello pueden desprenderse.

– **Los compromisos ante la OMC.** En lo relativo al compromiso adquirido ante la OMC por ciertos países consistente en desmontar las subvenciones prohibidas, la situación de los países del Triángulo del Norte es la siguiente.

El 13 de julio de 2007, el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, adoptó el texto de un proyecto de decisión del Consejo General sobre el procedimiento para prorrogar el período de transición previsto para la eliminación de los programas de subvenciones a la exportación de 19 países en desarrollo. El proyecto de decisión se remitió al Consejo General²⁸⁷.

El 25 de octubre de 2007 el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias prorrogó por un año, hasta el final de 2008, el período de transición para determinados programas de subvenciones a la exportación de 16 países en desarrollo²⁸⁸.

Dentro de los países beneficiados por la prórroga se encuentran El Salvador y Guatemala. Honduras por su parte, reservó su derecho en caso de que antes del 2015 quede excluido de la lista del apartado b) del Anexo VII del Acuerdo sobre Subvenciones, que señala que los países cuyo PNB por habitante sea inferior a 1000 dólares al año están exentos de la prohibición de otorgar subvenciones a la exportación²⁸⁹.

En el entretanto, los países del Triángulo del Norte siguen beneficiándose de los subsidios consistentes en exenciones fiscales y aduaneras en ciertas operaciones que se realicen en sus zonas francas y en los regímenes especiales, en el caso de Honduras²⁹⁰.

²⁸⁶ LAT 338. Magistrado: Doctor Mauricio González.

²⁸⁷ NOTICIAS OMC, julio 13 de 2007. http://www.wto.org/spanish/news_s/news07_s/scm_july07_s.htm (visitada el 18 de septiembre de 2008).

²⁸⁸ NOTICIAS OMC, octubre 25 de 2007. http://www.wto.org/spanish/news_s/news07_s/scm_oct07_s.htm (visitada el 18 de septiembre de 2008).

²⁸⁹ *Ibidem*, NOTICIAS OMC, octubre 25 de 2007.

²⁹⁰ Ver Anexo 6.

– **Las Zonas Francas en el TLC con el Triángulo del Norte.** En este TLC ocurre exactamente lo mismo que en el de Chile en cuanto al tratamiento que reciben las zonas francas. A continuación se hará el mismo análisis que para ese tratado, pero en relación con Guatemala, Honduras y El Salvador.

En el Capítulo 2 sobre Definiciones Generales se establece que:

“Artículo 2.1. Definiciones de Aplicación General. Para efectos de este tratado, salvo disposición en contrario:

***territorio** significa conforme a su legislación nacional y al derecho internacional, el espacio terrestre, marítimo y aéreo de cada Parte, así como su zona económica exclusiva y su plataforma continental, sobre los cuales ejerce derechos soberanos y jurisdicción”.*

A diferencia de lo que sucede en el tratado con Chile, en este no hay remisión a un anexo donde se defina “territorio” de forma específica para cada país, sino que se aplica la definición previamente transcrita.

Esto implica que aun cuando en la definición no se consagra expresamente a las zonas francas, por ser parte del territorio de esos países, deben entenderse comprendidas dentro de este para los efectos que se derivan del tratado en materia de reglas de origen y acceso a mercados.

Para demostrar que las zonas francas se consideran parte del territorio nacional en los países del Triángulo del Norte, a continuación se transcribirá la definición que cada uno de ellos contempla.

En Guatemala, la Ley Nacional de Zonas Francas²⁹¹ señala que:

“Artículo 2. Zona Franca. Se entenderá por zona franca el área de terreno físico delimitado, planificado y diseñado, sujeto a un régimen aduanero especial establecido en la presente ley, en la que personas individuales o jurídicas se dediquen indistintamente a la producción o comercialización de bienes para la exportación o re-exportación, así como a la prestación de servicios”.

En El Salvador, la Ley de Zonas Francas y de Comercialización²⁹² dispone que:

²⁹¹ Decreto No. 65 de 1989 de Guatemala. Artículo 2 del Capítulo I. Disposiciones Generales.

²⁹² Decreto No. 405 del Salvador. Fecha: 3 de Septiembre 1998; Diario Oficial No. 176 Volumen No. 340 Fecha: 23 de Septiembre 1998. Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización. Artículo 2 del Capítulo I.

“Art. 2.- Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, se establecen las siguientes definiciones:

a) Zona Franca, área del territorio nacional, donde las mercancías que en ella se introduzcan, son consideradas fuera del territorio aduanero nacional, respecto de los derechos de importación y de exportación y por tanto sujetas a un régimen y marco procedimental especial;”.

En Honduras no se habla de zonas francas expresamente sino que existen unos regímenes especiales que incentivan la exportación. Se trata de la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés (ZOLI)²⁹³, la Ley Constitutiva de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP)²⁹⁴ y el Régimen de Importación Temporal (RIT)²⁹⁵. En todo caso, se trata de áreas dentro del territorio que reciben un tratamiento especial en materia de impuestos y tributos aduaneros.

Por ser las zonas francas una especie de régimen especial, con base en las definiciones transcritas se observa que tanto en Colombia como en los países del Triángulo del Norte, sus actividades se desarrollan dentro del “territorio nacional” por lo que deben recibir el mismo tratamiento que a este se otorgue.

Para averiguar cuál es el tratamiento que recibe el territorio de estos países, se mirarán las normas sobre reglas de origen y acceso a mercados en el TLC Colombia – Triángulo del Norte.

– **Reglas de origen.** En el Capítulo 4, titulado “Reglas de Origen”, existe un curioso concepto en el que se indica que “mercancía no originaria o material no originario significa una mercancía o un material que no cumple con lo establecido en este Capítulo”²⁹⁶. A diferencia de lo que sucede en el TLC con Chile, este concepto fue redactado en forma negativa pero no deja, en todo caso, duda alguna sobre lo que se considerado originario.

²⁹³ Decreto No. 356 del 19 de julio de 1976 de Honduras. “Artículo 2. La Zona Libre de Puerto Cortés, es un área del territorio nacional (...)”. Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano (Decreto N° 131-98 del 20 de mayo de 1998), reformó esta ley con el fin de permitir la creación de zonas libres en cualquier parte del territorio hondureño.

²⁹⁴ Decreto No. 37-87 del 7 de abril de 1987 de Honduras. “Artículo 0002: las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP), de propiedad y administración privada, son aéreas geográficas del territorio nacional (...)”.

²⁹⁵ Decreto Ejecutivo del Régimen de Importación Temporal (RIT), No. 37 del 20 de diciembre de 1984 de Honduras. Reglamento al Régimen de Importación Temporal. Acuerdo N° 545-87. DEFINICIONES.

“ARTICULO 2°. Para los efectos de los Decretos relacionados con el Artículo anterior y el presente Reglamento, se definen los siguientes términos y abreviaturas:

Régimen de Importación Temporal o Simplemente “el Régimen”. “El Régimen Aduanero que permite recibir dentro del territorio aduanero (...)”.

²⁹⁶ Artículo 4.1. Definiciones.

Posteriormente, el artículo 4.3. establece lo que se entiende por mercancía originaria de la siguiente manera:

“Salvo disposición en contrario en este Capítulo, una mercancía será originaria del territorio de una Parte, cuando:

- (a) sea obtenida en su totalidad o producida enteramente en el territorio de una o más de las Partes.*
- (b) sea producida enteramente en el territorio de una o más de las Partes a partir exclusivamente de materiales que califican como originarios de conformidad con este Capítulo; o*
- (c) sea producida enteramente en el territorio de una o más de las Partes a partir de materiales no originarios que cumplen con un cambio de clasificación arancelaria, un valor de contenido regional u otros requisitos, según se especifica en el Anexo 4.3. (Reglas de Origen Específicas) y la mercancía cumpla con las demás disposiciones aplicables en este Capítulo”.*

De nuevo, al igual que sucede en el TLC con Chile, para que una mercancía sea originaria debe producirse en el territorio de una de las Partes bien sea con insumos domésticos o foráneos siempre que estos últimos cumplan con los requisitos señalados en el tratado. De este modo, la noción de “originario” se relaciona nuevamente con lo producido dentro del territorio.

– **Acceso a mercados.** En la Parte Dos del TLC se habla del “Comercio de Mercancías” y se establece una serie de medidas arancelarias y no arancelarias. Entre estas se encuentran las siguientes:

“Sección II – Programa de Desgravación de Aranceles Aduaneros

Artículo 3.4 Desgravación Arancelaria

- 1. Salvo disposición en contrario en este Tratado, cada Parte eliminará progresivamente sus aranceles para las mercancías originarias, de conformidad con su Programa de Desgravación Arancelaria establecido en el Anexo 3.4.*
- 2. Salvo disposición en contrario en este Tratado, ninguna Parte podrá incrementar un arancel aduanero existente ni adoptar un nuevo arancel aduanero sobre mercancías originarias”.*

“Sección IV – Medidas No Arancelarias

Artículo 3.7. Restricciones a la Importación y a la Exportación

1. *Salvo disposición en contrario en este Tratado, ninguna Parte adoptará o mantendrá alguna prohibición o restricción a la importación de cualquier mercancía de otra Parte o a la exportación o venta para exportación de cualquier mercancía destinada al territorio de otra Parte, excepto lo previsto en el Artículo XI del GATT 1994 y sus notas interpretativas, y para tal efecto, el Artículo XI del GATT 1994 y sus notas interpretativas se incorporan en este Tratado y son parte integrante del mismo, mutatis mutandis”.*

Aquí, tanto las mercancías originarias de Colombia como las de los países del Triángulo del Norte, gozan de acceso preferencial al mercado del otro.

De lo anterior se concluye que las mercancías producidas en zonas francas también tienen acceso preferencial al mercado de las Partes del tratado pues gozan del tratamiento otorgado por estas a los bienes originarios producidos en el territorio de las demás Partes. De hecho, en el Comunicado de Prensa del Ministerio de Comercio²⁹⁷ sobre la aprobación del Tratado se dijo que “el TLC reconoce la preferencia arancelaria independiente del sitio de producción o fabricación (incluye zonas francas) (...)” dentro del territorio claro está.

Finalmente, en relación con la Premisa Original, se observa que aquí nuevamente esta se cumple.

4.4.4 TLC con AELC/EFTA. AELC (Asociación Europea de Libre Comercio) o EFTA (European Free Trade Association) es un bloque comercial que entró en vigor en junio de 1960 con la Convención de Estocolmo, orientado a favorecer la expansión, el fortalecimiento y la estabilidad económica de sus miembros.

Actualmente hacen parte de este bloque comercial, Islandia, Noruega, Suiza y el Principado de Liechtenstein.

En mayo de 2006, Colombia y los países miembros de la AELC firmaron una Declaración Conjunta de Cooperación con el objetivo de impulsar las relaciones económicas, y establecer un marco de expansión, diversificación y liberalización del comercio, al igual que la inversión²⁹⁸.

Desde entonces se empezó a negociar un TLC, que culminó en junio de este año en Crans - Montana, Suiza.

²⁹⁷ Noticia del 4 junio de 2008. <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/VerImp.asp?ID=6424&IDCompany=1> (Visitada el 18 de septiembre de 2008).

²⁹⁸ ANALDEX. Junio de 2007. <http://www.analdex.org/eContent/library/documents/DocNewsNo919DocumentNo891.PDF>

Actualmente, se adelanta la revisión legal de los textos acordados, así como la verificación en castellano e inglés, por lo que la información que el público puede consultar en la Sala de Lectura del Ministerio de Comercio se encuentra sometida a una cláusula de confidencialidad mientras se produce la publicación oficial de los textos. Cuando se surta este paso, se cumplirá la firma, y luego la aprobación por parte del Legislativo.

Para los fines de esta tesis se solicitó y obtuvo autorización de parte del Comité de Coordinación AELC/EFTA y Canadá, Dirección de Relaciones Comerciales (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), condicionada a que su uso fuera estrictamente académico y se citara claramente el estado en el que se encuentran los textos (Ver Anexo 7).

– **Las Zonas Francas en el TLC con AELC/EFTA.** Reiterando que la información consultada se extrajo del Borrador de fecha 12 de junio de 2008, del texto sujeto a autenticación por las Partes de las versiones en español y en inglés, y a revisión legal para exactitud, claridad y consistencia, y que esta se utilizará únicamente para los fines académicos de esta tesis, se hará el mismo análisis que se realizó en los demás tratados.

En el Tratado con AELC no hay definición de territorio, sólo el artículo de Ámbito Geográfico del Capítulo de Asuntos Institucionales, que para el cierre de las negociaciones quedó de la siguiente manera:

“Ámbito Geográfico:

1. Este Acuerdo aplicará, a menos que se especifique algo distinto en este Acuerdo, a los territorios de la Partes, de conformidad con su derecho doméstico y el derecho internacional”.

Como se ha reiterado a lo largo del Capítulo en el caso de Colombia las zonas francas hacen parte del territorio nacional y por tanto, están comprendidas dentro del ámbito geográfico definido en el tratado.

Debido a que los interesados en conocer el tratamiento que reciben las mercancías producidas en zonas francas son los inversionistas y productores que pretendan obtener la calificación de usuarios de dichas zonas, el análisis que se incluye a continuación se circunscribirá exclusivamente al tratamiento que los países de AELC otorgarán a estas mercancías.

En la presentación del Ministerio de Comercio sobre el Cierre de las Negociaciones Colombia – AELC se indicó que en relación con Colombia se

mantenía el uso de regímenes especiales de importación y zonas francas para obtener los beneficios del acuerdo²⁹⁹.

Para soportar la anterior información se analizarán las disposiciones contenidas en los Capítulos sobre Reglas de Origen y Acceso a Mercados.

– **Reglas de origen.** En el Anexo sobre la definición de “Productos Originarios y Métodos de Cooperación Administrativa”, del Capítulo sobre Reglas de Origen (Título II), se definen los criterios de origen, indicando que para los fines del tratado, se considerarán originarios de Colombia los productos obtenidos: i) en su totalidad en una Parte³⁰⁰ o, ii) en una Parte a partir de materiales que califican como originarios o, iii) en una Parte con la incorporación de materiales de terceros países. Como se observa, el presupuesto común en los tres criterios es la obtención del producto en una de las Partes y la especificidad radica en que sea obtenido totalmente, o a partir de materiales originarios o con la participación de materiales no originarios.

A diferencia de lo que sucede en los tratados analizados en el presente Capítulo, en el TLC con AELC, en la definición de “materias o productos originarios” no se incluye el tema de la territorialidad. No obstante lo anterior, en el artículo 13 del mismo Capítulo, se habla del “Principio de Territorialidad” señalándose que sin perjuicio de la acumulación de orígenes, “*las condiciones relativas a la adquisición del carácter de originario*” deberán cumplirse dentro de los países Signatarios, dentro de los cuales reviste interés Colombia.

Este artículo protege los productos que se han elaborado en el territorio de cada una de las Partes y ata a ello los criterios de origen que el Título consagra.

– **Acceso a mercados.** En cuanto a las disposiciones sobre acceso al mercado, en el Capítulo sobre “Comercio de Mercancías”, se permite el acceso real de estas a los países de EFTA, eliminando barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones de productos originarios de los países Signatarios. Igualmente, las Partes se comprometen a no introducir “*nuevos aranceles aduaneros u otras cargas en relación con la importación de mercancías originarias a una Parte, ni se incrementarán aquellas ya aplicadas, salvo disposición en contrario en este Acuerdo*”.

²⁹⁹ Presentación del Ministerio sobre Cierre de las negociaciones del TLC Colombia-AELC/EFTA y Colombia-Canadá. Bogotá, 3 de julio de 2008. Plaza de Artesanos (Visitada el 17 de septiembre de 2008). Pág. 117

³⁰⁰ ANEXO SOBRE DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE “PRODUCTOS ORIGINARIOS Y MÉTODOS DE COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA”. TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES. Artículo 1. Definiciones. Para propósitos de este Anexo: (...) “(m) “Parte” significa Islandia, Noruega, Suiza y Colombia. Debido a la unión aduanera entre Suiza y Liechtenstein, los productos originarios de Liechtenstein son considerados originarios de Suiza”.

El tratamiento otorgado a las zonas francas colombianas en este Tratado es muy similar al dado en el TLC con Chile y los países del Triángulo del Norte, pues sus mercancías gozan de acceso preferencial al mercado de los países de AELC.

4.4.5 TLC con Canadá. Las negociaciones formales de un Acuerdo de Libre Comercio con Canadá culminaron en junio de este año.

Actualmente, se adelanta la revisión legal de los textos acordados, así como la verificación en español e inglés, por lo que la información que el público puede consultar en la Sala de Lectura del Ministerio de Comercio, igual que sucede con el TLC Colombia – AELC/EFTA, se encuentra sometida a una cláusula de confidencialidad mientras se produce la publicación oficial de los textos.

Al igual que con el TLC de AELC/EFTA, para los fines de esta tesis se solicitó y obtuvo autorización de parte del Comité de Coordinación AELC/EFTA y Canadá, Dirección de Relaciones Comerciales (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), condicionada a que su uso fuera estrictamente académico y se citara claramente el estado en el que se encuentran los textos (Ver Anexo 7).

– **Las Zonas Francas en el TLC con Canadá.** Reiterando nuevamente que la información consultada se extrajo del Borrador de fecha 6 de junio de 2008, del texto sujeto a autenticación por las Partes de las versiones en español y en inglés, y a revisión legal para exactitud, claridad y consistencia, y que esta se utilizará únicamente para los fines académicos de esta tesis, se hará el mismo análisis que se realizó en los demás tratados.

En el TLC con Canadá, la definición de “territorio” para el cierre de las negociaciones se estableció de la siguiente manera en el Capítulo de “Asuntos Institucionales”:

“Territorio significa:

a) respecto a la República de Colombia, su territorio terrestre, tanto continental como insular, su espacio aéreo y las áreas marítimas sobre las cuales ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción de conformidad con su derecho interno y el derecho internacional; y

b) respecto a Canadá, (i) el territorio continental, el espacio aéreo, las aguas internas y el mar territorial sobre el cual la Parte ejerce soberanía; (ii) la zona exclusiva económica de una Parte, tal como los determine su legislación interna, consistente con la Parte V de la Convención de las Naciones Unidas de la Ley del Mar

(UNCLOS); y (iii) y la plataforma continental de cada Parte, tal como lo determina su legislación interna, de conformidad con la Parte VI de UNCLOS”.

Antes de examinar el tratamiento que reciben los bienes producidos en el territorio nacional, dentro del que se encuentran las zonas francas en el caso colombiano, es importante recordar que Canadá no tiene zonas libres, aunque sí utiliza otros instrumentos del sistema de importación temporal, especialmente los sistemas de devolución de derechos, la admisión temporal, los depósitos y la reposición en franquicia arancelaria³⁰¹.

Hecha la aclaración anterior se mirará qué se estableció en los capítulos de reglas de origen y acceso a mercados en relación exclusivamente con las mercancías producidas en el territorio colombiano.

– **Reglas de origen.** En el Capítulo sobre “Reglas de Origen” se establece que una mercancía será originaria del territorio de una Parte cuando: i) sea obtenida en su totalidad o producida enteramente en una o en ambas de ellas, ii) sea producida exclusivamente a partir de materiales no originarios y, iii) cumpla los criterios señalados específicamente para cada producto, en el evento en que para su producción intervengan materiales no originarios. Para los textiles y confecciones, los productos agrícolas y agroindustriales y algunos productos plásticos y sus manufacturas se aplicarán los criterios expuestos previamente y habrá una exigencia de valor de contenido regional, que en todo caso, no debe ser inferior al 45% del valor de la transacción del bien.

Nuevamente, para que una mercancía sea originaria debe producirse en el territorio de una de las Partes.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, alcanzó uno de los objetivos establecidos desde el comienzo de la negociación. Es así como al finalizar la Segunda Ronda de Negociaciones, Ricardo Duarte Duarte, Jefe del Equipo Negociador manifestó que “es importante recordar que para Colombia la posibilidad de obtener los beneficios arancelarios, se relacionan con el cumplimiento del régimen de origen, sin importar si las mercancías fueron producidas o no en zonas francas o bajo la utilización de mecanismos especiales”³⁰².

Para comprobar lo anterior, se examinará lo que se estableció en el Capítulo de Acceso al Mercado.

³⁰¹ Op. Cit. Granados, Jaime. Pág. 8

³⁰² <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=5954&idcompany=1> (Visitada el 18 de septiembre de 2008). Noticia de septiembre 7 de 2007.

– **Acceso a mercados.** En cuanto a las disposiciones sobre acceso al mercado, en el Capítulo sobre “Trato Nacional y Acceso a Mercados de Mercancías”, se eliminan los aranceles aduaneros a las importaciones y exportaciones de conformidad con el Cronograma allí establecido, y se impide adoptar o mantener prohibiciones o restricciones a la importación de cualquier mercancía.

Es importante mencionar que Canadá, en los acuerdos con Chile y Costa Rica condicionó la vigencia de las categorías de eliminación arancelaria a que se le notificara a su satisfacción que los beneficios de zona franca (en el caso de Costa Rica) y del régimen simplificado de devolución de derechos (en el caso de Chile) no se otorgarían a las mercancías por exportar a Canadá³⁰³. En el TLC con Colombia parecería que la razón por la que se autorizó el mantenimiento de las zonas francas y la posibilidad de que se beneficiaran del acuerdo radica en el hecho de que las zonas no están atadas a la obligación de exportar, que era el tema que preocupaba a Canadá en otros acuerdos.

En cuanto al acceso preferencial de las mercancías producidas en las zonas francas, en este punto caben las mismas consideraciones hechas para los tratados anteriores y una vez más, se observa que se cumple la Premisa Original.

Como se ha visto a lo largo de este Capítulo, la importancia de que estos acuerdos cobijen a las zonas francas es enorme pues de un lado, permiten que los productos fabricados en ellas se beneficien de las desgravaciones arancelarias y no arancelarias pactadas, con lo que el mercado de las zonas francas se amplía, y de otro lado, hacen que las mercancías colombianas accedan preferencialmente a mercados, dentro de los que se encuentra el más importante del mundo: el norteamericano.

³⁰³ Op. Cit. Granados, Jaime. Págs. 22 - 23

5. DERECHO COMPARADO

En este capítulo se explicará someramente cuál ha sido el tratamiento de las zonas francas en cinco países que han sido representativos por sus regímenes especiales en el mundo. Los países que se analizarán serán China, India, Irlanda, Estados Unidos y República Dominicana.

5.1 LAS ZONAS FRANCAS EN EL MUNDO

En una investigación adelantada en Cuba sobre las Zonas Económicas Especiales (ZEEs) en el Mundo, se dijo que estas, también conocidas como zonas francas, han jugado en los últimos años un papel muy importante pues han atraído inversión, han generado empleos, han promovido la utilización de tecnologías de avanzada, han impulsado el crecimiento de la economía y han diversificado las exportaciones³⁰⁴.

Dependiendo del lugar donde estén ubicadas, del sector productivo que abarquen y del objetivo que persigan, las ZEEs se definen de distintas formas tales como zonas francas aduaneras (Hungría, Yugoslavia), zonas libres de aranceles (Bulgaria), zonas económicas especiales (China, India), zonas libres industriales (países de Asia y África), zonas productoras de exportación (Asia y América Latina), zonas de seguros y bancarios (Liechtenstein, Suiza), zonas empresariales (Gran Bretaña), entre otras³⁰⁵. Pero en esencia son un área geográfica determinada que goza de beneficios tributarios y aduaneros especiales, dentro de la que se desarrollan operaciones de almacenamiento, importación y/o exportación.

Como se observa, las denominaciones son diversas pero en esencia la dinámica de la figura es la misma independientemente del nombre que reciba.

5.1.1 China. En 1978 iniciaron una serie de reformas en China que tenían por objeto cuadruplicar el Producto Nacional Bruto en veinte años, esto era desde, 1980 hasta el 2000³⁰⁶. Para alcanzar ese fin, se crearon las ZEEs y una serie de políticas de apertura que buscaban liberar el comercio. Así lo manifestó el máximo líder de China Deng Xiaoping, quien abanderó las reformas económicas de 1979 e introdujo el país al mundo del futuro; Deng sostuvo que: “For us to establish SEZs

³⁰⁴ Mañalich Gálvez, Isis. “Cuba y las zonas económicas especiales en el mundo”. Cuba: Investigación Económica, No. 2. Enero – Marzo de 1996. Pág. 1

³⁰⁵ Ibídema. Pág. 2

³⁰⁶ Presentación Special Economic Zones (SEZs) in China & India. Diapositiva No. 4. www.cmdkerala.net/downloads/Presentation.ppt

and adopt open-door policies, we must have a clear guiding ideology: that is, “Not to constrain but to release”³⁰⁷. La consigna de las reformas era la liberación, la apertura de la economía China al mundo.

Fue así como las ZEEs nacieron con el fin de atraer la inversión extranjera estableciendo regímenes especiales de tipo laboral y tributario. Originalmente existieron cuatro en localidades costeras y con acceso al transporte marítimo: Shenzhen³⁰⁸, Shuhai y Shekou, aledañas a Hong Kong, y Xiamen en Fujian, cerca de Taiwan. El reto de estas zonas era probar una alternativa de mercado basada en las exportaciones como estrategia de crecimiento, siguiendo lo que ocurría en las ciudades del Este Asiático³⁰⁹. El desafío produjo fructíferos resultados, haciendo de las ZEEs una herramienta importante para el desarrollo de la economía China. Las razones del éxito fueron y son³¹⁰ las siguientes:

- El Gobierno e inversionistas extranjeros inyectaron grandes capitales en infraestructura moderna (carreteras, ferrocarriles, nuevos puertos y aeropuertos).
- La ubicación estratégica cerca de puertos y aeropuertos, y las grandes extensiones de tierra que abarcan las ZEEs han facilitado el comercio.
- La actitud amigable hacia los extranjeros ha atraído la inversión, lo cual también se ha facilitado gracias a los atractivos paquetes que para ello ofrecen.
- La celeridad en los procedimientos que deben realizar los usuarios.
- La flexibilidad de las leyes laborales es un incentivo para la generación de empleo y permite el libre ejercicio de la autonomía de la voluntad. De hecho las ZEEs emplean más de 40 millones de trabajadores (uno de cada 15 trabajadores de la China están ocupados por las ZEE).
- La cooperación entre universidades y centros de entrenamiento para capacitar a los trabajadores.
- La existencia de una tipología de regímenes especiales:

³⁰⁷ Ibídem Diapositiva No. 4.

³⁰⁸ Esta es la más importante pues se desarrollo ha sido impresionante. Por ejemplo, pasó de ser una pequeña ciudad de 300.000 habitantes a tener una población superior a 10 millones en dos décadas. Xinhua News Agency, Population in Shenzhen increases 31 times in 25 years, 22 de agosto de 2005. <http://www.china.org.cn/english/Life/139288.htm>

³⁰⁹ Ibídem. Diapositiva 5.

³¹⁰ Información obtenida de: Presentación Special Economic Zones (SEZs) in China & India. Diapositiva No. 6; Escalante Siegert, Javier. Presentación ARAÚJO IBARRA. ANALDEX. Seminario: Oportunidades derivadas de la nueva normatividad de zonas francas. Medellín, Febrero 28 de 2007. Diaps. 54 - 55; Ibarra Martín Gustavo. Presentación Araújo Ibarra & Asociados S.A. Puede Colombia competir con China e India. Cali, febrero de 2006. Diaps. 5 – 6.

- a. Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico.
- b. Zonas de Desarrollo Industrial de Alta Tecnología.
- c. Zonas de Procesamiento de Exportaciones.
- d. Zonas de Cooperación Fronteriza y Económica.
- e. Zonas de Libre Comercio.

– Los incentivos fiscales, como por ejemplo:

a. El impuesto de renta para empresas con inversión extranjera es:

- 0% en los primeros dos años.
- 7.5% del tercer al quinto año.
- 15% después del quinto año (desde la generación de utilidades).

b. Las remesas están exentas del impuesto de renta.

– Los incentivos aduaneros, dentro de los que se encuentran:

- a. La no causación del impuesto aduanero ni del IVA.
- b. La no limitación de tiempo para almacenar mercancías.
- c. En las ventas locales el arancel y el IVA es sobre los componentes importados.
- d. Los subsidios del Gobierno municipal para las compañías registradas que procesen, almacenen, distribuyan y presten servicios de logística.

En últimas, la razón que ha hecho de las ZEEs un instrumento esencial para el progreso de China, ha sido la cultura internacional de negocios que hay en el país y que lo convierten en una economía totalmente abierta que atrae las inversiones mediante la creación de incentivos tributarios y aduaneros y que ofrece la última tecnología en materia de infraestructura y procedimientos.

En la actualidad como lo ha señalado Leonard Sahling, Primer Vicepresidente de Prologis y experto en comercio, las típicas zonas en China incluyen grandes avenidas, modernas infraestructuras y operan como comunidades insulares. Algunas incluso tienen alojamiento para sus empleados. En palabra de Sahling las

zonas Chinas “son como ciudades totalmente planificadas. Son bellas. Algunas lucen como un Parque de Disney”³¹¹.

Un estudio realizado en el 2005 sobre las zonas francas en China señaló que la eficiencia de la economía China en 2003 y el crecimiento de las ciudades no ha sido producto de las atractivas tasas que se aplican en los parques tecnológicos, sino que se ha generado por la gran cantidad de empresas que se han establecido en las zonas, lo cual a largo plazo, produce crecimiento económico. Igualmente, el Estudio concluye que las zonas han sido enclaves muy positivos a la hora de incrementar el nivel de desarrollo del país bajo la autoridad del Gobierno; sin embargo, informa que el control estricto que sobre las zonas se pretendía no se ha conseguido, pues “de las 3.837 zonas especiales que existen en China, solo 232 están aprobadas a nivel estatal y 1.019 a nivel provincial; el restante 67% de las zonas se han establecido “ilegalmente” en distintos pueblos y ciudades”³¹².

Pese a la falta de control por parte del Estado Chino sobre la totalidad de las ZEEs, el caso chino se ha convertido en un paradigma de estudio obligado para los países latinoamericanos; de hecho, en el 2004 el Comité de Zonas Francas de las Américas señaló que los países latinoamericanos debían mirar a China como competidor, como comprador, como plataforma de subcontratación y como enseñanza, pues China es el principal país del mundo en atracción de inversión extranjera directa³¹³. Esto salta a la vista, si se tiene en cuenta que en 2007 las mercancías exportadas desde ZEEs reportaron un total de 1.2 trillones de dólares tomando solo las destinadas al mercado alemán y estadounidense³¹⁴.

China probó que la reforma económica fue un éxito y gracias a ella hoy es una de las grandes potencias mundiales.

5.1.2 India. La India fue uno de los primeros países de Asia en reconocer la eficacia de las Zonas de Procesamiento para la Exportación (ZPE) o “Exporting Processing Zones”. Esto ocurrió en 1965 cuando creó la primera en Kandla. Este nuevo mecanismo tuvo un impacto limitado en sus inicios y llevó a su fracaso por razones como las siguientes³¹⁵:

³¹¹ Tuesday, June 17th, 2008. Financial Week. Lessons to be learned from China’s special economic zones, says researcher. <http://www.chinaeconomicreview.com/industrial-zones/category/free-trade-zone>

³¹² Estudio realizado en el 2005 sobre zonas francas en China, demuestra que a pesar de las críticas, el Estado sigue aprobando Zonas Especiales. Boletín de la ANDI. No. 7, abril 11 de 2008.

³¹³ <http://www.czfa.org/documents/Boletin%20Noticias-CZFA-octubre2004.pdf>

Boletín del Comité de Zonas Francas de las Américas. Boletín del Comité de Zonas Francas de las Américas. Octubre, 2004. Pág. 2

³¹⁴ Op. Cit. “Lessons to be learned from China’s special economic zones, says researcher”.

³¹⁵ Op. Cit. China & India. Diapositivas 7, 8 y 9.

- El pequeño tamaño de las ZPEs.
- La inadecuada infraestructura.
- Las políticas restrictivas.
- Los complejos procedimientos para instalarse en ellas.
- Las rigurosas leyes laborales.
- El hecho de que menos del 40% de las zonas aprobadas fueron exitosas pues el resto se cancelaron.
- Las zonas tan solo empleaban un 0.01% de la fuerza laboral disponible.
- La inversión extranjera directa era inferior al 20% del total de inversión existente.
- Las exportaciones netas eran menores a las importaciones, las cuales las superaban en un 60%.

Esto llevó a que en los 90s, el Gobierno impulsara una reforma en la que se ordenó la creación de incentivos fiscales adicionales, procedimientos más sencillos y la construcción de instalaciones adecuadas; a pesar de los importantes cambios tan solo hubo una mejoría ínfima.

Fue en abril del 2000 cuando se estableció una nueva política que creó las ZEEs con el fin de hacer de ellas una máquina para el crecimiento de la economía. Las características³¹⁶ de estas zonas fueron las siguientes:

- Podían ser creadas por el sector público o privado.
- Debían cumplir con ciertas condiciones de área: mínimo 1000 hectáreas.
- Había procedimientos simplificados y nuevos incentivos para los usuarios.
- Existía libertad para subcontratar.
- El 100% de la inversión extranjera se dirigía al sector manufacturero.
- Existía una exención del 100% en el impuesto de renta y una en el impuesto central sobre bienes de capital, materias primas y repuestos de bienes consumibles.
- Se producía un reembolso del IVA pagado por ventas domésticas a ZEEs.

Para generar confianza en los inversionistas y como una señal del compromiso del Gobierno con las zonas, se expidió el Acto de Zonas Económicas Especiales en 2005 con el fin de otorgar estabilidad al régimen, producir mayor actividad económica, generar empleo, promover la exportación de bienes y servicios, fomentar la inversión nacional y extranjera y desarrollar una mejor

³¹⁶ Ibídem. Diapositiva 10

infraestructura³¹⁷. El 10 de febrero de 2006 entró en vigor el Acto de 2005. Fue tal su acogida que en junio de 2007 el número total de zonas autorizadas ascendió a 339³¹⁸. Las ZEEs indias se especializan fundamentalmente en encadenamientos productivos (manufacturas), tecnología, energía, joyería y servicios³¹⁹.

Los principales cambios a la política del 2000 que introdujo la nueva legislación son:

- En el impuesto de renta:
 - a. Exención del 100% en los primeros 5 años.
 - b. 50% los dos siguientes y,
 - c. 50% sobre el capital reinvertido durante los 3 años siguientes.
- En materia de IVA: exención del 100% por ventas domésticas a ZEEs.
 - a. Exención del 100% en derechos arancelarios de impuestos a la importación.
 - b. Crecimiento de las áreas en las que se establecen las zonas.

A pesar de los grandes esfuerzos por mejorar, la percepción de los inversionistas extranjeros es que las ZEEs no juegan un papel importante en la industria manufacturera de la India pues los problemas de infraestructura continúan debido a que las áreas siguen siendo pequeñas comparativamente con la extensión de las zonas que funcionan en la China, pese a los incrementos reportados en estas y porque se mantiene un ambiente de restricciones a la inversión extranjera. Debido a que dotar al país de infraestructura industrial de clase mundial resulta en extremo caro y es un esfuerzo a largo plazo, se ha señalado que la mejor solución es construir regiones de excelente infraestructura en forma de ZEEs³²⁰. Algo muy similar a lo que ocurre en China, donde las zonas son ciudades enteras.

Pese a las críticas, el papel de las ZEEs en India es muy importante. El Departamento de Comercio del Ministerio de Comercio e Industria de la India señaló que desde que se expidió el Acto SEZ se han creado 97.993 empleos directos y 220.506 indirectos (Ver cuadro). Además, ha habido un crecimiento del 92% en las exportaciones hechas entre el 2007 – 2008 desde las ZEEs en comparación con el reportado entre el 2006 – 2007. El total de las cifras de exportación es de 66637.6821 Rupias³²¹ (Ver Cuadro). En materia de inversión,

³¹⁷ <http://www.sezindia.nic.in/>

³¹⁸ Fuente: EIU. Traducción de texto: Jorge Anaya. Martes 7 de agosto de 2007.
<http://www.jornada.unam.mx/2007/08/07/index.php?section=economist&article=023n1eiu>

³¹⁹ Op. Cit. Barceló, Marcel. Pág. 4

³²⁰ Fuente: EIU. Traducción de texto: Jorge Anaya. Martes 7 de agosto de 2007
<http://www.jornada.unam.mx/2007/08/07/index.php?section=economist&article=023n1eiu>

³²¹ A la fecha de elaboración del presente trabajo, 43.11 rupias equivalen a 1 dólar.

desde la entrada en vigencia del Acto, ha habido una inversión total de 69349.573 Rupias. (Ver Cuadro).

– **Nota.** La información de los cuadros fue tomada textualmente de la página del Ministerio de Comercio e Industria de la India.

Tabla 6. Employment in Sezs notified after Sez Act, 2005 as of 31. 3. 2008³²²

Indirect Employment		Direct Employment			
Employment proposed	Current Employment	Employment proposed	Current Employment		
			Men	Women	Total
2455196	220506	2448246	62183	20686	97993

Tabla 7. Exports from Sez in 2006 – 07 and 2007 – 08³²³

Summary of physical exports from SEZs in 2006-07 and 2007-08:			
		2006-07	2007-08
i)	Central Govt SEZs	25358.45	39275.11
ii)	State Govt/pvt. SEZs established prior to SEZ Act, 2005	9134.47	22167.44
iii)	SEZs notified under SEZ Act, 2005	121.64	5195.1321
	Total	34614.56	66637.6821

Tabla 8. Investment proposed and made in Sezs notified under Sez Act as of 31.3.2008³²⁴

120085.6	211055	13143.7	16475	34429.71	21078.86	11148.5	2580.07	2909.971	69349.573
Inv. proposed		Inv. Made			FDI proposed		FDI inv. Made		Total Investment (incl. FDI) made upto 31.3.2008

El régimen de ZEEs en India es relativamente nuevo, toda vez que fue solo a partir de la entrada en vigor del Acto de ZEEs en 2006 cuando se percibió un compromiso real de parte del Estado por sacar adelante la figura y convertirla en un atractivo para la inversión extranjera. Aunque persisten los problemas de infraestructura estos seguramente serán resueltos en un futuro no muy lejano. Hace unos años el Presidente de MCC³²⁵, Jesús Catania, quien estaba interesado en las ZEEs, señalaba que “para ser competitivos en la India, hay que producir en

³²² <http://www.sezindia.gov.in/HTMLS/Emp-in-Govt-State-private-established-prior-to-SEZs.pdf>

³²³ <http://www.sezindia.gov.in/HTMLS/exp-firmsez-200607-200708.pdf>

³²⁴ <http://www.sezindia.gov.in/HTMLS/investment-proposed-and-made-in-sez-notified-under-to-SEZs.pdf>

³²⁵ Mondragón Corporación Cooperativa es el primer grupo empresarial del País Vasco y el séptimo de España.

la India”³²⁶; esto demuestra que no sólo la misma India, sino especialmente los inversionistas, están interesados en hacer de las ZEEs grandes polos de crecimiento económico.

5.1.3 Estados Unidos. Las zonas francas en Estados Unidos nacieron con la promulgación de la Ley de Zonas Francas de 1934 como “áreas geográficas dentro o adyacentes a puertos aduaneros de entrada, en las cuales los bienes importados recibían el mismo tratamiento aduanero que los bienes que se encontraran fuera del territorio comercial norteamericano”³²⁷. Su objetivo era estimular y facilitar el comercio internacional de los Estados Unidos.

Se clasifican en Zonas de Propósito General y Sub - Zonas. Las primeras se dedican fundamentalmente a la distribución y reempaque de mercancías, y suelen ubicarse cerca de complejos aeroportuarios o puertos de mar. Las compañías que operan en ellas sólo pueden ser constituidas por entidades públicas y asociaciones sin fines de lucro, como por ejemplo las Cámaras de Comercio. Las segundas, son una derivación de la modalidad anterior y se dedican a la manufactura y a las actividades que no tienen cabida en una zona de propósito general tales como la fabricación de automóviles y actividades de refinación del petróleo, entre otras³²⁸.

Hasta después de la Segunda Guerra Mundial las zonas francas fueron un mecanismo poco usado debido a que la Ley tenía un sistema de cálculo de impuestos sobre los productos que ingresaban a la zona en el cual la Aduana cobraba impuestos sobre el valor total del bien, incluyendo los insumos locales, costos salariales y utilidades. Ante esta situación, en 1950 se realizó una enmienda a la Ley de 1934 en la que se estableció un nuevo marco legal que efectivamente estimulaba las operaciones de negocios. Aunque el avance teórico fue importante, tuvo poco efecto práctico en relación con las actividades manufactureras.

Con la creación del GATT y su política de liberación, las barreras arancelarias se redujeron y se produjo un incremento en el comercio internacional, un aumento de las importaciones estadounidenses pero a la vez, una gran presión sobre su industria manufacturera pues “los acuerdos multilaterales de comercio, generaron dentro de la estructura arancelaria de los EE.UU. un raro y peligroso fenómeno, en el cual la tarifa arancelaria aplicable a los insumos y bienes intermedios importados para producir el bien final, eran mayores en conjunto, que las que aplicaban para el producto final importado. De esta forma, aunque se estaba permitiendo el acceso de bienes finales importados al mercado, la relación

³²⁶ Noviembre 12 de 2006. MCC prevé abrir sus primeras fábricas en India en un plazo de 3 años. <http://www.noticiasdealava.com/ediciones/2006/11/12/economia/euskadi/d12eus41.479793.php>

³²⁷ Op. Cit. Ramírez G., Rafael.

³²⁸ Op. Cit. Escalante Siegert, Javier. Diapositiva 44.

arancelaria imponía un costo contraproducente y no intencionado sobre el productor doméstico”³²⁹.

En ese entorno, las zonas francas se convirtieron en un “oasis” para el sector manufacturero pues les permitieron importar partes y materiales dentro de la zona, sin el pago de impuestos, para transformarlos en bienes finales (empleando para ello mano de obra, servicios e insumos domésticos). Sólo en las ventas al mercado local deben pagarse impuestos exclusivamente sobre los componentes importados.

Ha sido tan importante la figura que el número de zonas se incrementó notablemente en los últimos decenios. En 1970 existían solamente ocho proyectos de zonas francas con tres sub - zonas establecidas. Para el 2002 existían más de 230 proyectos de zonas francas con cerca de 400 sub – zonas establecidas³³⁰. El Annual NAFTAZ Report de 2006³³¹, mostró que las compañías ubicadas en zonas francas crecieron un 20% en 2006 y las exportaciones de Estados Unidos a estas zonas sumaron 30 billones de dólares en ese año. El auge de estas figuras se debe en buena medida por los beneficios que otorgan. Algunos de estos son los siguientes:

- Eliminación de Impuestos: los bienes pueden ser importados hacia una zona franca y luego exportados sin el pago de impuestos arancelarios y de consumo, excepto a los países del NAFTA, en cuyo caso los impuestos arancelarios y de consumo deben ser pagados. Los bienes pueden ser importados dentro de la zona franca y destruidos sin el pago de ningún tipo de impuestos³³².
- Tarifa arancelaria invertida: ocurre cuando las partes importadas tienen aranceles mayores que el bien final, en el que se incorporan. Si esa parte se lleva a una zona franca y se incorpora a un bien, el arancel será el del bien final o el de la materia prima o insumo, dependiendo de cuál sea menor.
- Exoneración del impuesto ad - valorem: se establece para bienes ingresados a zona franca con el objetivo de almacenar, vender, exhibir, reempacar, ensamblar, distribuir, ordenar, limpiar, clasificar, mezclar, manufacturar o procesar.
- Diferimiento del pago de impuestos: los impuestos arancelarios y de consumo se pagan únicamente cuando los bienes se transfieren al territorio aduanero nacional.

³²⁹ Op. Cit. Ramírez G., Rafael. Pág. 3

³³⁰ *Ibidem*. Pág. 3

³³¹ New Report Shows Foreign-Trade Zones in the U.S. Bolster Manufacturing Base and Generate Nearly \$500 Billion in Economic Activity. Thu Jun 12, 2008.

<http://www.reuters.com/article/pressRelease/idUS155366+12-Jun-2008+BW20080612>

³³² *Ibidem*. Pág. 4

- Exoneración de impuestos en reexportaciones: por considerarse como fuera del territorio aduanero, no se pagan estos impuestos y el insumo puede ser vendido libre de tributos nacionales al exterior³³³.

En la actualidad en Estados Unidos existen 260 zonas francas, 538 sub - zonas y 2.310 empresas instaladas en ellas en las que se estima se crean cerca de 330.000 empleos y existen transacciones de mercancías por encima de 230 mil millones de dólares. Además, más del 7% de las importaciones norteamericanas ingresan a través de ellas³³⁴.

Las zonas francas en Estados Unidos han sido un escudo para el sector manufacturero y un importante enclave para el desarrollo interno del país.

5.1.4 Irlanda. Por más de dos siglos Irlanda fue uno de los países más pobres de Europa; sin embargo, gracias a las reformas de mercado libre que se implementaron en el país, es en la actualidad una de las economías más abiertas, estables y libres del mundo.

En 1959 se creó en Shannon la primera Zona Franca Industrial o Zona de Procesamiento de Exportaciones como luego se llamó. Se trataba de un área limitada, cercada y controlada por Aduanas, donde se podían importar materias primas, insumos, maquinarias y equipos para ser procesados y exportados, libres de impuestos, tasas y restricciones al comercio³³⁵. La zona probó ser exitosa en la atracción de inversiones extranjeras, la generación de empleo y la promoción de las exportaciones, por lo que pronto se convirtió en un paradigma que siguieron muchos países.

En la actualidad, en la zona franca de Shannon funcionan 110 compañías que emplean 7,500 personas y generan exportaciones de 3.2 billones de euros al año³³⁶. La mayoría de las empresas que operan en Shannon son de origen norteamericano y europeo continental (Ver Gráfico)³³⁷.

³³³ Ibarra Pardo, Martín Gustavo. Zonas francas en el mundo. Una herramienta de competitividad. 27 de abril de 2007. Diapositiva 9.

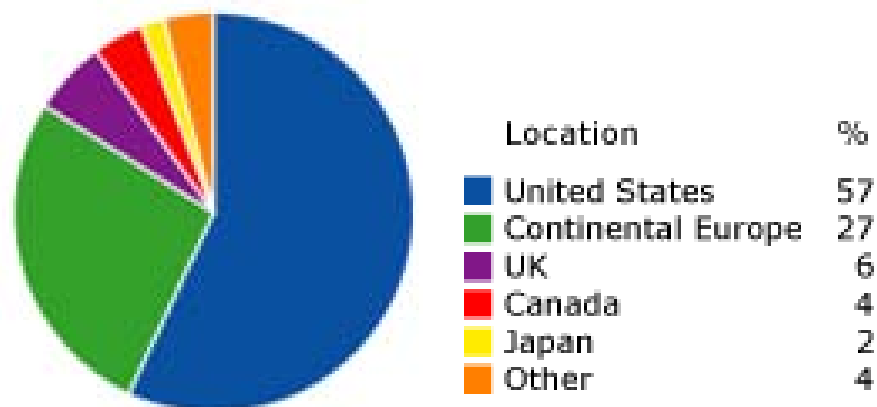
³³⁴ *Ibidem*. Diapositiva 8.

³³⁵ Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Derecho Internacional. Derecho Internacional Fiscal Zonas Francas: Su Fiscalidad en Argentina y en el Derecho Comparado. *Por el Dr Bruno M. Tondini*. - <http://www.caei.com.ar/es/programas/di/40.pdf> p. 8

³³⁶ Invest in Shannon Ireland. <http://www.shannonireland.com/InvestinShannonFreeZone/>

³³⁷ <http://www.shannonireland.com/>

Figura 4. Origin of foreign owned companies established at Shannon free zone



Algunas de las ventajas que ofrece la zona franca de Shannon son las siguientes:

- El régimen tributario de Irlanda es el más bajo de Europa.
- En cuanto al impuesto de renta, las compañías instaladas desde el 1 de enero de 2003, tienen una tarifa del 12.5% (los inversionistas anteriores continuarán con la tarifa del 10% hasta el 2010)³³⁸.
- La tasa de impuesto corporativo es del 10% por 20 años hasta el 2010 para las empresas de servicios³³⁹.
- La inversión que se realiza en educación y entrenamiento de personal ha creado trabajadores muy calificados. Una de las razones por la que los inversionistas eligen Shannon es por su única fuerza de trabajo y porque Irlanda tienen una de las poblaciones más jóvenes de Europa.
- La responsabilidad y el “se puede hacer” de los empleados irlandeses es un atractivo para quienes invierten.
- La existencia de una cultura de negocios promueve la inyección de capital³⁴⁰.
- La infraestructura de Shannon está diseñada para las necesidades de los negocios del siglo XXI³⁴¹.

En parte debido a los atractivos beneficios que ofrece Shannon y al hecho de que ha sido una de las estrategias más exitosas en materia de liberación del comercio,

³³⁸ Op. Cit. Ibarra Pardo, Martín Gustavo. Zonas francas en el mundo. Diapositiva No. 7

³³⁹ Ibídem. Diapositiva No. 7

³⁴⁰ Invest in Shannon Ireland. <http://www.shannonireland.com/InvestinShannonFreeZone/>

³⁴¹ Shannon Free Zone Directory. www.shannonireland.com

sus zonas francas han contribuido a que Irlanda sea un centro atractivo para la inversión extranjera y una de las economías europeas más sólidas.

5.1.5 República Dominicana. En 1969 se creó el régimen de zonas francas en República Dominicana. Las zonas francas se definieron como “un área geográfica del país, sometida a los controles aduaneros y fiscales especiales establecidos en esta ley, en la cual se permite la instalación de empresas que destinen su producción o servicios hacia el mercado externo, mediante el otorgamiento de los incentivos necesarios para fomentar su desarrollo”³⁴².

Originalmente existieron tres zonas que empleaban a unos 16 mil trabajadores en sus 76 empresas y generaban unos 48 millones de dólares; en 1993 esta cifra llegaba a 369 millones de dólares generados en las 30 empresas existentes, que empleaban 164 mil personas³⁴³.

En la actualidad el régimen sigue vigente y es uno de los más sobresalientes en los países Centroamericanos.

Las principales ventajas que ofrecen las zonas francas en República Dominicana son las siguientes³⁴⁴:

- a. La localización privilegiada del país³⁴⁵.
- b. Las exenciones del 100% durante 15 años (renovables) sobre:
 - El impuesto de renta.
 - Los impuestos de exportación o reexportación.
 - Los impuestos de importación de materias primas y equipos.
 - El impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS).
 - Los derechos consulares para toda importación destinada a los operadores o empresas de zonas francas.
 - El eficiente régimen laboral que existe.

³⁴² Artículo 2, Ley 8 de 1990 (enero 15)

³⁴³ Op. Cit. Mañalich Gálvez, Isis.

³⁴⁴ Presentación del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). “Oportunidades de inversión en el sector zonas francas de la República Dominicana”. Septiembre 2007. Diapositivas 12 – 19. http://www.ccife.org/bdd/media/Presentation_CNZFE__07_09_0710367.pdf

³⁴⁵ Está ubicada en el centro del Mar Caribe, cercanía al principal comprador del mundo (Estados Unidos) y acceso a todas las rutas comerciales del mercado internacional.

- El tecnificado sistema de telecomunicaciones con que cuenta.
- El entrenamiento técnico y la mano de obra bilingüe calificada.
- Las modernas infraestructuras portuarias y aeropuertuarias del país.
- El tener una de las democracias más estables de América Latina y el Caribe.

Todo esto ha convertido a República Dominicana en uno de los países más atractivos para la inversión extranjera en Centroamérica y el Caribe.

En las últimas tres décadas, debido principalmente al deterioro del sector del azúcar, la estructura de producción de las zonas se reorientó de la agricultura hacia la industria manufacturera y al sector del turismo. Este último se ha desarrollado a tal punto que, en 2004, representó el 7% del producto total de la economía³⁴⁶.

En el Informe Estadístico de 2007 elaborado por el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, se dijo que “el valor de las exportaciones totales, durante el año 2007, registró un crecimiento de 1.3% con respecto al año 2006, pues de US\$4,506.24 millones que se exportaron en el año 2006, se pasó a exportar la suma de US\$4,563.0 millones en el año 2007. Las exportaciones de zonas francas representaron el 63% de las exportaciones totales del país”³⁴⁷. Igualmente, indicó que se crearon más de 126.000 empleos directos³⁴⁸ (Ver Gráfico) y que hubo una inversión acumulada de US\$2.457.305.645,04³⁴⁹ (Ver Gráfico).

³⁴⁶ Informe No. 35731-DO. Unidad de Gestión para el Caribe, Banco Mundial. Memorando Económico de la República Dominicana: Las Bases del Crecimiento y la Competitividad. Septiembre de 2006.

³⁴⁷ Informe Estadístico. Sector Zonas Francas 2007. Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. Pág. 7.

http://www.cnzfe.gov.do/documentos/informes_estadisticos/Informe_Estadistico_2007_en_Espanol.pdf

³⁴⁸ *Ibidem*. Pág. 36.

³⁴⁹ *Ibidem*. Pág. 37.

Tabla 9. Empleos de las empresas y zonas francas especiales, por ocupación y sexo. 2007.

	Masculinos				Femeninos				Total
	Obreros	Técnicos	Adm.	Total M.	Obreros	Técnicos	Adm.	Total F.	
Empresas	39,135	9,205	4,257	52,597	51,206	4,302	3,470	58,978	111,575
Z.F. Especiales	6,218	867	901	7,986	5,607	292	727	6,626	14,612
Total	45,353	10,072	5,158	60,583	56,813	4,594	4,197	65,604	126,187

No incluye las Operadoras

Fuente: Unidad de Gestión para el Caribe. 2006.

Tabla 10. Inversión acumulada de las Empresas de Zonas Francas por actividad. 2007.

Actividad	Inversión (US \$)	Participación %
Confecciones y Textiles	659,754,150.55	26.85
Tabacos y Derivados	400,893,141.25	16.31
Productos Médicos y Farmacéuticos	289,904,386.06	11.80
Construcción y Materiales de Construcción	285,646,571.64	11.62
Productos Electrónicos	222,872,845.81	9.07
Calzados y sus Componentes	113,589,831.15	4.62
Servicios	87,122,313.87	3.55
Metales y sus Manufacturas	74,468,195.01	3.03
Productos Agroindustriales	60,284,192.86	2.45
Productos de Plásticos	48,800,918.55	1.99
Cartón, Impresos, Papelería	36,395,689.26	1.48
Productos Químicos	30,609,927.00	1.25
Comercializadoras	39,945,694.79	1.63
Alimentos	28,501,355.00	1.16
Joyería	21,837,032.22	0.89
Artículos de Piel	17,813,378.90	0.72
Otros	38,866,021.12	1.58
Total	2,457,305,645.04	100.00

Fuente: Unidad de Gestión para el Caribe. 2006.

El 4 de agosto de 2008, el Gobierno Dominicano informó que “existen 463 nuevas empresas de zona franca, lo que se traduce en una generación de más de 53 mil nuevos empleos con una inversión aproximada de 21 mil millones de pesos”³⁵⁰. De igual forma, declaró que otro elemento que motiva la llegada de nuevos inversionistas es la Ley 56 de 2007, mediante la cual se permite que las fábricas de calzados, textil y piel instaladas fuera de los tradicionales parques industriales operen como zonas francas³⁵¹.

El papel de las zonas francas en República Dominicana ha sido trascendental en la generación de empleo y divisas para el país y lo ha ubicado como un interesante lugar de negocios en Centroamérica. El 2009 trae un importante desafío al país pues se vence la prórroga para el desmonte de subvenciones a las exportaciones concedida por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC en 2007. Habrá que ver cómo acopla el país su normativa ante las nuevas exigencias.

Por último, es importante resaltar que el desarrollo de los regímenes especiales en los países analizados ha contribuido al progreso de sus economías. En algunos casos como en China, las zonas son verdaderas ciudades dotadas de modernas infraestructuras donde impera la filosofía del libre comercio, y donde al igual que en los otros regímenes estudiados es claro que la generación de empleo y la atracción de inversiones no son sólo un objetivo normativo sino una realidad económica.

El reto que representan para Colombia estos regímenes es enorme pero el país está alistándose para competir a la altura de esos lugares con una normatividad nueva, una tarifa en el impuesto de renta similar a la de China e Irlanda, la ubicación geográfica estratégica de Colombia y el intento de construir infraestructuras modernas que promuevan la inversión nacional y extranjera.

³⁵⁰ “Gobierno dominicano informa que existen 463 nuevas empresas de Zona Franca en RD” (agosto 4 de 2008). Boletín de la ANDI. No. 9, agosto 12 de 2008.

³⁵¹ *Ibidem*.

CONCLUSIONES

Del análisis adelantado a lo largo del presente trabajo se derivan las siguientes conclusiones:

- El cumplimiento de los compromisos adquiridos ante la OMC para el desmonte de las subvenciones promovió que Colombia creara un régimen franco novedoso en el que sobresalen los aspectos tributarios y aduaneros, que le permitirán competir con quienes han estado a la vanguardia por décadas en la materia, en tanto se combine el tratamiento legal con una modernización de infraestructuras (puertos, aeropuertos), tecnologías y capacitación de personal.
- Los análisis realizados en materia tributaria permiten destacar los siguientes aspectos del modelo vigente. En primer lugar, la tarifa única y preferencial del 15% en el impuesto de renta se aplicará a los usuarios operadores e industriales de bienes y de servicios, desde el momento en que adquieran la calificación como tales. En segundo lugar, la tarifa aplicable al impuesto de ganancia ocasional, será la general del 33%, toda vez que el beneficio del 15% se aplica únicamente al impuesto de renta. En tercer lugar, la devolución del IVA procede en las ventas de insumos, materias primas, partes y bienes terminados nacionales que sean necesarios para el normal desarrollo del objeto social del usuario industrial de bienes y de servicios, dependiendo del tipo de operación que se realice.
- El sacrificio del recaudo fiscal que hace el Estado con la creación del nuevo régimen, se justifica en la medida en que pueda comprobarse que los objetivos de generación de empleo, atracción de inversiones, desarrollo regional, creación de economías de escala y aumento de la competitividad se cumplan y produzcan los resultados esperados. Toda vez que es un mecanismo que apenas se está empezando a ejecutar, no es posible medir sus efectos todavía.
- Parte del éxito de las zonas francas como instrumento para el progreso, se logrará si se reducen las Reformas Tributarias “anuales” que suelen transformar el ambiente de negocios pues producen inseguridad y temor de invertir en un lugar donde existe ambivalencia de condiciones. Aunque los contratos de estabilidad jurídica son una alternativa para conservar las ventajas tributarias que se conceden en el régimen franco, es necesario que haya total claridad en el sistema y se eliminen, en lo posible, los vacíos que pueden existir, de suerte que se cree un ambiente de seguridad jurídica que invite a los inversionistas a mantener sus capitales productivos en Colombia.
- En materia aduanera la nueva normativa en primer lugar, otorga a la DIAN la competencia para declarar las zonas francas, previo concepto favorable de la

Comisión Intersectorial, en segundo lugar, preserva la extraterritorialidad en materia de tributos aduaneros, en tercer lugar simplifica los procedimientos de introducción y salida de bienes a y desde zona franca, y finalmente, dota a la autoridad aduanera de mecanismos de control para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los usuarios de las zonas e imponer las sanciones a que haya lugar. Se observa que el nuevo régimen estableció un procedimiento secuencial y lógico en cabeza de una misma autoridad.

- El mantenimiento de los procedimientos previstos en la regulación aduanera debe protegerse pues las continuas modificaciones producto de la facilidad que otorgan las Leyes Marco 6ta de 1971 y 7ma de 1991, generan inseguridad jurídica para quienes planean inyectar capital en la economía colombiana. De hecho, Colombia es uno de los pocos países del mundo donde la competencia en materia aduanera se atribuye al Ejecutivo y no al Legislador; situación esta que no es negativa en tanto el tránsito de leyes se ajuste a las necesidades sentidas y ajustadas del comercio exterior.
- De otro lado, es esencial profundizar en la mecanización y sistematización de las operaciones que se adelanten en las zonas francas pues esto permite de un lado, un control serio, eficiente y sustentado de parte de la DIAN, y de otro, hace que ese control dificulte que la figura puede usarse para fines ilícitos como el lavado de activos y el contrabando. Las zonas francas son una oportunidad para crear una cultura de negocios y progreso, dejando de lado la cultura del dinero fácil que tanto daño le ha hecho a Colombia.
- El éxito de las zonas francas colombianas depende de la especialización que logren en temas como la agroindustria, los biocombustibles, los servicios técnicos, la salud y el turismo en los cuales existen ventajas comparativas que permiten crear condiciones competitivas. Ante los problemas alimentarios y de energía que se vislumbra tendrá el mundo en un futuro no muy lejano, parecería importante enfatizar en el desarrollo de los tres primeros tipos de zonas mencionados. Sería muy importante aprovechar el potencial académico que caracteriza a los trabajadores colombianos para desarrollar zonas especializadas en la prestación de servicios técnicos y automatizados.
- La globalización de la economía exige un análisis del tema en el contexto multilateral, regional y bilateral. En el primero, el régimen de zonas francas se adecúa a las exigencias en materia de subvenciones. En los esquemas de integración regional y bilateral, en que participa Colombia, se ha preservado la figura y se ha otorgado a las mercancías producidas en zonas francas, acceso preferencial a los mercados de los países con quienes estos acuerdos se han suscrito, en la medida en que se cumplan las reglas de origen.
- En el contexto del comercio internacional donde existen relaciones multilaterales, bilaterales y regionales, surge la inquietud sobre la prevalencia de

uno y otro sistema en el futuro. Por su parte, la OMC acoge la posición de la compatibilidad entre el multilateralismo y los acuerdos regionales y bilaterales que considera un medio para lograr la integración de sus Miembros. Los defensores de acuerdos regionales y bilaterales por su parte, consideran que llegará un punto en el que será casi imposible hacer de las concesiones bilaterales un acuerdo multilateral debido a los divergentes, y eventualmente antagónicos, intereses económicos y políticos de los diferentes Estados. Un ejemplo reciente es el fracaso del ALCA pese a ser impulsado por el país más poderoso del Hemisferio.

- En el entretanto Colombia seguirá celebrando TLCs con los países con quienes tiene intereses económicos y políticos en común pues este es un primer paso para competir y poder crecer. De hecho, en este momento, su propósito es suscribir 9 TLCs. Lo que actualmente ocurre en Colombia es una muestra “micro” de lo que está sucediendo con el auge del regionalismo y del bilateralismo al cual es imposible resistirse pues se ha demostrado por las grandes economías, y por las emergentes, que la estrategia de abrir y liberar los mercados es exitosa.

- Un análisis final de las zonas francas, obliga a examinar el desarrollo de la figura en los países de Centroamérica que han abanderado el tema, así como en potencias como la China y los Estados Unidos. El análisis indica que algunos países centroamericanos deberán cumplir sus compromisos ante la OMC, lo cual les exigirá transformar y acoplar sus leyes a las nuevas exigencias del comercio y esto será para Colombia una oportunidad de posicionarse como un lugar estratégico e interesante para la inversión tanto nacional como extranjera. Respecto de China y Estados Unidos, el análisis demuestra que las zonas francas pueden ser grandes complejos, incluso ciudades en las que haya plena apertura de mercado y donde los beneficios que se otorgan incentivan el intercambio, la producción y ante todo, el crecimiento económico del país.

- Aunque en este momento es muy difícil comprobar si los fines para los que se establecieron las zonas francas se están cumpliendo dado que las nuevas inversiones y la generación de empleo se deben realizar en un período de tres a cinco años contados a partir de la declaratoria. Pese a esto, el número de zonas francas va en aumento y eso se debe a que en la normativa de las mismas, el clima de negocios y las condiciones están dadas para que la figura constituya uno de los elementos determinantes para que el sueño de convertir a Colombia en una potencia Latinoamericana, sea una realidad.

BIBLIOGRAFÍA

Boletines de la ANDI:

Boletín de la ANDI. No. 7, abril 11 de 2008.

Boletín de la ANDI. No. 9, agosto 12 de 2008.

Conceptos y Oficios de la DIAN:

Concepto No. 092543 de 2000.

Concepto No. 082286 de 2003.

Concepto N° 001 de 2003.

Concepto N° 073127 de 2004.

Concepto No. 016328 de 2005.

Concepto No. 26661 del 13 de marzo de 2008.

Oficio No. 087707 del 26 de octubre de 2007.

Oficio No. 021543 del 16 de marzo de 2007.

Oficio No. 087707 del 26 de octubre de 2007.

Oficio No. 69119 del 18 de julio de 2008.

Doctrina:

Barbosa Mariño, Juan David; Sánchez Neira, Luis Orlando. El Régimen de Zonas Francas en Colombia. Revista #58, mayo de 2008, ICdT.

Carbaugh, Robert. "Economía Internacional" sexta edición, Thompson Editores, 1998, impreso en México.

CEPAL, Serie Comercio Internacional No 25, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile Septiembre de 2002.

<http://www.cepal.org/publicaciones/Comercio/0/LCL1780P/lcl1780e.pdf>

Consejo Superior de Comercio Exterior: Compromiso ante la Organización Mundial de Comercio para desmontar las subvenciones a las Zonas Francas. Bogotá, D. C. 28 de octubre de 2003. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industriatina/165.htm>

Granados Jaime, Las Zonas Francas de Exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado”. Segunda Conferencia conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo y del Centre D’Etudes Prospectives et D’Informations Internationales “Economic Implications of the Doha Development Agenda for Latin America and the Caribbean”. 6 y 7 de octubre de 2003. Washington DC.

Haywood, Robert C., “Free zones in the modern world”. World Economic Processing Zones Association (WEPZA). CFATF Meeting. Aruba, October 18, 2000. No. 5, Ver. 1.

Ibarra Pardo, Gabriel.”El auge del bilateralismo en el comercio internacional”.

Ibarra Pardo, Martin Gustavo. Marco Constitucional de la Legislación Sobre Comercio Exterior En Colombia (Análisis de la Sentencia de Inexequibilidad de la Mayoría De Los Artículos de la Ley 47 de 1981 Sobre Zonas Francas). Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas No. 63 (Nov. 1982).

Lozano Ortiz de Zárate, Maria Clara, Barbosa Mariño, Juan David. “¿Cómo Leer el Tratado de Libre Comercio Colombia - Estados Unidos de América? Resultados preliminares de la línea de investigación Tratado de Libre Comercio”. International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional. Bogotá (Colombia) N° 12, noviembre de 2008.

Mañalich Gálvez, Isis. “Cuba y las zonas económicas especiales en el mundo”. Cuba: Investigación Económica, No. 2. Enero – Marzo de 1996.

Neira Mesa, Soraya. “Zonas Francas, Plan Vallejo y la Economía Colombiana”. Economía y desarrollo en Colombia. Alcira Patricia Tapia Henríquez. Pontificia Universidad Javeriana. 2002.

Moreau Defarges, Philippe. “El multilateralismo y el fin de la Historia”. Traducción Roberto Rueda Monreal. 2005. www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0104-Moreau-espAVB.pdf

Mutti, John. “Economic Processing Zones: Removing Trade and Tax Obstacles to Growth”. Journal of The Flagstaff Institute. Volume XXVIII, Number 1, June 2004. <http://www.wepza.org/Journal%20Articles%20Ver%201-01.pdf>

Oficina de Comunicaciones. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. "Fuente: 100 preguntas TLC". 2004.

Ramírez, Jorge. Presentación Universidad de los Andes, Centro de Estrategia y Competitividad. ANDI. Junio 14 de 2007. Cartagena.

Ramírez G., Rafael. "Zonas Francas en los Estados Unidos. Un mecanismo para incrementar la competitividad internacional". <http://www.andi.com.co/camaras/ZonasFrancas/documentos/PDF/ZONAS%20FRANCAS%20EN%20ESTADOS%20UNIDOS.pdf>

Romero Bracho, José Antonio. Régimen franco para empresas de la Ley Páez. 26 de marzo de 2008.

Romero Tarazona, José Andrés. "Zonas Francas". Foro Nacional. Jornadas de Derecho Tributario 2008. ICDT.

Ronderos, Carlos. El ajedrez del libre comercio. Gestión 2000. Universidad Sergio Arboleda. 2006.

Ruggiero, Renato. Director General, Organización Mundial del Comercio. "Multilateralismo y Regionalismo en el Comercio". Perspectivas Económicas. Publicaciones Electrónicas de USIS, Vol. 1, No. 16, noviembre de 1996. <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1196/ijes/ej4rugg.htm>

Subdirección de estudios del Sector Exterior. Boletín ICE Económico. Comercio multilateral y acuerdos regionales.. No. 2753. Del 6 al 12 de enero de 2003.

Tondini, Bruno M. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Derecho Internacional. Derecho Internacional Fiscal Zonas Francas: Su Fiscalidad en Argentina y en el Derecho Comparado. <http://www.caei.com.ar/es/programas/di/40.pdf> p. 8

Torres Gaytán, Ricardo. Teoría del comercio internacional. Siglo veintiuno editores. 2005.

Tugores, Juan. Economía Internacional, Integración económica. 3 ed. España MC. Graw-Hill 1997.

Villamizar Pinto, Hernando, "Introducción a la Integración Económica" 2ª edición, Santafé de Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2000.

Informes:

Annual NAFTA Report de 2006

<http://www.reuters.com/article/pressRelease/idUS155366+12-Jun-2008+BW20080612>

Informe Estadístico. Sector Zonas Francas 2007. Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación.

http://www.cnzfe.gov.do/documentos/informes_estadisticos/Informe_Estadistico_2007_en_Espanol.pdf

Informe No. 35731-DO. Unidad de Gestión para el Caribe, Banco Mundial. Memorando Económico de la República Dominicana: Las Bases del Crecimiento y la Competitividad. Septiembre de 2006.

Informe sobre el Comercio Mundial 2007, OMC. Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido? Pág. XXXIV. http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report07_s.pdf

Normatividad Nacional Consultada:

Borrador Textos TLC Colombia AELC.

Borrador Textos TLC Colombia – Canadá.

Constitución Política de 1991, LEGIS Editores. 2008.

Decreto 1095 de 1970.

Decreto 1095 de 1970.

Decreto 584 de 1972.

Decreto 2077 de 1973.

Decreto 1144 de 1974.

Decreto 2131 de 1991.

Decreto 1178 de 1994.

Decreto 1264 de 1994.

Decreto 2233 de 1996.

Decreto 2685 de 1999.

Decreto 918 de 2001.

Decreto 2950 de 2005.

Decreto 4271 de 2005.

Decreto 383 de 2007.

Decreto 4051 de 2007.

Decreto 780 de 2008.

Estatuto Tributario.

Gaceta 636 de 2005 del Congreso.

Ley 105 de 1958.

Ley 47 de 1981.

Ley 109 de 1985.

Ley 7 de 1991.

Ley 218 de 1995.

Ley 963 de 2005.

Ley 1004 de 2005.

Ley 1111 de 2006.

Resolución 01 de 2007 de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.

Resolución 5532 de 2008 de la DIAN.

Textos Oficiales TLC Colombia – Estados Unidos.

Textos Oficiales TLC Colombia – Chile.

Textos Oficiales TLC Colombia – Triángulo del Norte.

Normatividad Internacional Consultada:

Acuerdo de Complementación Económica (ACE24) de 1993.

Acuerdo de Marrakech.

Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

Cuarta Decisión Ministerial de la OMC, 20 de noviembre de 2001.

Decisión 671 de 2007 de la CAN.

Decisión 414 de 1991 de la CAN.

Decreto No. 356 del 19 de julio de 1976 de Honduras.

Decreto Ejecutivo del Régimen de Importación Temporal (RIT), No. 37 del 20 de diciembre de 1984 de Honduras.

Decreto No. 37-87 del 7 de abril de 1987 de Honduras.

Decreto No. 65 de 1989 de Guatemala.

Decreto No. 405 del Salvador.

D.F.L. Núm. 2. del 18 de abril de 2001 de Chile.

GATT de 1994 y 1947.

U.S. Foreign-Trade Zone Act.

Presentaciones

Ardila Gómez, Jaime. "Régimen de zonas francas en Colombia". Cámara de Comercio de Bogotá, Vicepresidencia Comercial, 1984.

Camargo, J.M. "Zonas Francas. El mejor entorno para la inversión en Colombia". Seminario Zonas Francas. LEGIS. Mayo 20 de 2008.

Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). "Oportunidades de inversión en el sector zonas francas de la República Dominicana". Septiembre 2007.

Escalante Siegert, Javier. Presentación ARAÚJO IBARRA. ANALDEX. Seminario: Oportunidades derivadas de la nueva normatividad de zonas francas. Medellín, Febrero 28 de 2007.

Exposición de Motivos de la Ley 1004 de 2005.

Godoy Hoyos, Juan Pablo. “Aspectos Tributarios Nuevo Régimen de Zonas Francas”. Seminario Zonas Francas. LEGIS. Mayo 20 de 2008.

Ibarra Martín Gustavo. Presentación Araújo Ibarra & Asociados S.A. Puede Colombia competir con China e India. Cali, febrero de 2006.

Ibarra Pardo, Martín Gustavo. Zonas francas en el mundo. Una herramienta de competitividad. 27 de abril de 2007. Diapositiva 9.

Ministerio sobre Cierre de las negociaciones del TLC Colombia-AELC/EFTA y Colombia-Canadá. Bogotá, 3 de julio de 2008. Plaza de Artesanos.

PROEXPORT, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. “Invierta en Colombia”. Julio de 2008.

PROEXPORT, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. “Colombia: Una Oportunidad de Oro”. Agosto de 2008.

Reporte Doing business 2009.

Sánchez Montenegro, María Fernanda. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Nuevo Régimen de zonas francas Ley 1004 de 2005 – Decreto 4051 de 2007. Noviembre 20 de 2007.

Special Economic Zones (SEZs) in China & India. No. 4. www.cmdkerala.net/downloads/Presentation.ppt

Jurisprudencia:

Corte Constitucional:

Sentencia C – 1107 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Araújo Rentería.

Sentencia C – 242 de 2006, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas.

Sentencia C-320 de 2006, Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

Consejo de Estado:

Sentencia del 22 de agosto. Consejera Ponente: Doctora María Inés Ortíz Barbosa.

Páginas de Internet:

<http://www.actualicese.com/noticias/dinero-boom-de-zonas-francas/>

<http://www.actualicese.com/actualidad/2008/06/24/impuesto-de-renta-en-colombia-situado-entre-los-mas-altos-en-el-planeta-george-buckley/>

<http://www.adicomex.com/zonas.php>

<http://www.analdex.org/eContent/library/documents/DocNewsNo919DocumentNo891.PDF>

<http://bdigital.eafit.edu.co/bdigital/PROYECTO/P382.9CDF825/capitulo2.pdf>

http://www.ccife.org/bdd/media/Presentation_CNZFE__07_09_0710367.pdf

<http://www.china.org.cn/english/Life/139288.htm>

<http://www.chinaeconomicreview.com/industrial-zones/category/free-trade-zone>

http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/cancun_omc/marrakech.htm

<http://www.czfa.org/documents/Boletin%20Noticias-CZFA-octubre2004.pdf>

http://www.dinero.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=42094

<http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/2008-09-05/3624-millones-se-estan-invirtiendoen-la-costa-caribe-porcuenta-de-las-zonas-francas-de-la-costa-4501132-1>

<http://www.jornada.unam.mx/2007/08/07/index.php?section=economist&article=023n1eiu>

<http://www.jornada.unam.mx/2007/09/06/index.php?section=economia&article=024n1eco>

<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=907>

<http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industrilatina/168.htm>

<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/VerImp.asp?ID=6424&IDCompany=1>

<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=5954&idcompany=1>

<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=6593&IDCompany=1>

http://www.naftz.org/index_categories.php/ftzs/4

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7531000/7531366.stm

<http://www.noticiasdealava.com/ediciones/2006/11/12/economia/euskadi/d12eus41.479793.php>

http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-09-10/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4520153.html

<http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/junio/21/01212005.htm>

<http://www.sezindia.nic.in/>

<http://www.sezindia.gov.in/HTMLS/exp-frmsez-200607-200708.pdf>

<http://www.sezindia.gov.in/HTMLS/Emp-in-Govt-State-private-established-prior-to-SEZs.pdf>

<http://www.sezindia.gov.in/HTMLS/investment-proposed-and-made-in-sez-notified-under-to-SEZs.pdf>

<http://www.shannonireland.com/>

<http://www.shannonireland.com/InvestinShannonFreeZone/>

<http://www.shannonireland.com/InvestinShannonFreeZone/>

<http://www.unctad.org/Templates/Webflyer.asp?docID=8951&intlItemID=2068&mode=&lang=3>

<http://www.universia.net.co/laboral-empresarial/destacado/el-desafio-del-empleo/contin.html>

http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Colombia_FTA/Final_Text/asset_upload_file136_10141.pdf

<http://www.vanguardia.com.mx/diario/detalle/columna/Zonas%20francas:%20mecanismos%20de%20atracci%C3%B3n%20de%20inversiones%20y%20competitividad/210980>

http://es.wikipedia.org/wiki/Integraci%C3%B3n_econ%C3%B3mica

<http://www.wto.org/indexsp.htm>

http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl67_s.htm

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

http://www.wto.org/spanish/news_s/spmm_s/spmm45_s.htm

http://www.wto.org/spanish/news_s/news07_s/scm_july07_s.htm

http://www.wto.org/spanish/news_s/news07_s/scm_oct07_s.htm

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_implementation_s.htm

[http://74.125.45.104/search?q=cache:Dgz8kp1dVwwJ:www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/wtregw41_s.doc+De+%C3%A9stos,+los+acuerdos+de+libre+comercio+\(ALC\)+y+los+acuerdos+de+alcance+parcial+representan+m%C3%A1s+del+90+por+ciento+y+las+uniones+aduaneras+menos+del+10+por+ciento.&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=co](http://74.125.45.104/search?q=cache:Dgz8kp1dVwwJ:www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/wtregw41_s.doc+De+%C3%A9stos,+los+acuerdos+de+libre+comercio+(ALC)+y+los+acuerdos+de+alcance+parcial+representan+m%C3%A1s+del+90+por+ciento+y+las+uniones+aduaneras+menos+del+10+por+ciento.&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=co)

www.comunidadandina.org

www.conazofra.gov.ec/content/view/153/175/ - 24k

www.andi.com.co

ANEXOS

ANEXO 1.

NOTIFICACIÓN NUEVA Y COMPLETA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 25.1 DEL ACUERDO DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS Y EL ARTÍCULO XVI DEL GATT DE 1994 COLOMBIA

En cumplimiento de lo establecido en el párrafo 1 del Artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) y el Artículo XVI del GATT de 1994, Colombia presenta la notificación nueva y completa de sus programas de conformidad con los procedimientos del documento G/SCM/6.

Colombia reitera lo dispuesto en el párrafo 7 del Artículo 25 del Acuerdo SMC en el sentido de que esta notificación no prejuzga la condición jurídica de los programas notificados en el marco del GATT de 1994 o del Acuerdo SMC, ni sus efectos en el sentido de dicho Acuerdo, ni la naturaleza propia de dichos programas.

CERTIFICADO DE REEMBOLSO TRIBUTARIO – CERT

Descripción del Programa

El Certificado de Reembolso Tributario CERT, se define como un instrumento de apoyo a las exportaciones consistente en la devolución de los impuestos indirectos pagados por el exportador.

Período que abarca la notificación

Años 1998, 1999 y 2000.

Objetivo de Política y/o Finalidad de la Subvención

El objetivo es incentivar las exportaciones menores o no tradicionales.

Fundamento y Legislación en que se Basa la Subvención

- Ley 48 de 1983
- Ley 7 de 1991
- Decreto 446 de 1992
- Decreto 1608 de 1992
- Decreto 1650 de 1992
- Decreto 708 de 1995
- Decreto 955 de 1996
- Decreto 033 de 2001

Forma de la Subvención

Devolución de los impuestos indirectos pagados por el exportador. Únicamente la porción de la devolución que es superior al monto de los impuestos indirectos que paga el exportador es la parte que constituye la subvención.

A quién y Cómo se Abona la Subvención

El CERT se entrega por medio de un título libremente negociable y a nombre del exportador, quien lo tramita ante el Banco de la República (Banco Central) a través de un intermediario financiero. El título tiene un término de caducidad de dos años contados a partir de la fecha de su expedición. El incentivo se reconoce a personas naturales o jurídicas que hayan demostrado la exportación del bien con derecho a dicho incentivo.

Subvención por Unidad

En 1998 se otorgó CERT por USD 67.4 millones, en 1999 el nivel otorgado se ubicó en USD 74.6 millones y en el 2000 fue de USD 54.4 millones. El nivel de subvención para esos mismos años fue del orden de USD 14.4 millones en 1998, y de USD 12.3 millones y USD 10.6 millones para 1999 y 2000, respectivamente.

Duración de la subvención

El componente de subvención otorgado a través del programa CERT fue eliminado el 12 de enero del 2001 mediante el Decreto 033.

Datos estadísticos sobre el impacto del programa

Año	Exportaciones beneficiadas con el programa CERT (USD Millones)	Valor del incentivo (USD Millones)	Porcentaje de la subvención como proporción de las exportaciones beneficiadas	Exportaciones totales Colombianas (USD Millones)
1998	2,119.7	14.4	0.68%	10,865
1999	2,492.3	12.3	0.49%	11,617
2000	1,754.4	10.6	0.60%	13,114

SISTEMA ESPECIAL DE IMPORTACION - EXPORTACION DE BIENES DE CAPITAL Y REPUESTOS - SIEX

Descripción del Programa

Mediante este mecanismo se permite la importación libre de derechos de aduana de bienes de capital y repuestos que se destinen a la instalación, ensanche o reposición de las respectivas unidades productivas que hayan de ser utilizadas en el proceso de producción de bienes de exportación. Bajo esta modalidad también

se permite la importación libre de derechos de aduanas de los componentes que han de ser utilizados en la producción o ensamble de bienes de capital o repuestos que se empleen en la producción de bienes de exportación. Así mismo, el programa contempla el pago diferido hasta por cinco años del Impuesto sobre el Valor Agregado- IVA que se genere como consecuencia de dicha importación.

Período que abarca la notificación

Años 1998, 1999 y 2000.

Objetivo de Política y/o Finalidad de la Subvención

El objetivo de este programa, a través de la importación de bienes de capital, consiste en estimular las exportaciones colombianas, fomentar su diversificación y contribuir a la transferencia de tecnología.

Fundamento y Legislación en que se Basa la Subvención

- Artículo 173c del Decreto-Ley 444 de 1967
- Decreto 688 de 1967
- Decreto 631 de 1985
- Resolución 682 de 1995 del Instituto Colombiano de Comercio Exterior - INCOMEX
- Resolución 1860 de 1999 del INCOMEX

Forma de la Subvención

Exención total de los derechos de aduanas que causen la importación de los bienes y pago diferido del Impuesto sobre el Valor Agregado en un plazo de 5 años.

A quién y Cómo se Abona la Subvención

Son elegibles para estos programas todas las personas naturales o jurídicas que sean empresarios productores, exportadores, o comercializadores o entidades sin ánimo de lucro que estén inscritos en el Registro Nacional de Exportadores. La subvención se abona mediante la exoneración del pago de los derechos de aduana que se causan al momento de hacer la importación de los bienes de capital y repuestos amparados por el programa y el pago diferido hasta por cinco años del IVA que genere dicha importación.

Subvención por Unidad

Dadas las características del programa y su cobertura no es posible contar con estadísticas que reflejen el monto de la subvención por unidad. Sin embargo, el monto total de los derechos de aduana que el Gobierno ha dejado de percibir debido a los beneficios otorgados por el programa fue de USD 49.2 millones en 1998, USD 60.3 millones en 1999 y de USD 53.0 millones en el 2000. Las

importaciones de bienes de capital realizadas al amparo del programa ascendieron a USD 458.8 millones en 1998, USD 545.3 millones en 1999 y USD 512.5 millones en el 2000. Así mismo, las exportaciones realizadas por empresas beneficiarias del Sistema de Importación-Exportación de Bienes de Capital y Repuestos se ubicaron en USD 4,139.1 millones en 1998, USD 5,494.1 millones en 1999 y USD 6,340.4 millones en el 2000.

Duración de la subvención

La duración del programa notificado está en función de los derechos y obligaciones de Colombia al amparo de los Acuerdos de la OMC y en particular del Acuerdo SMC.

Datos estadísticos sobre el impacto del programa

Año	Importaciones de bienes de capital beneficiadas por el programa (USD Millones)	Exportaciones realizadas bajo el programa notificado (USD Millones)	Valor del incentivo (sacrificio fiscal)* (USD Millones)	Exportaciones totales Colombianas (USD Millones)
1998	458.8	4,139.1	49.2	10,865
1999	545.3	5,494.1	60.3	11,617
2000	512.5	6,340.4	53.0	13,114

* Ante la ausencia de estadísticas, el valor del incentivo no incluye aquel generado por el pago diferido del IVA.

REGIMEN DE ZONAS FRANCAS - ZF

Descripción del Programa

Las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios son áreas geográficas delimitadas del territorio nacional, cuyo objeto es promover y desarrollar el proceso de industrialización de bienes y la prestación de servicios, destinados primordialmente a los mercados externos.

Período que abarca la notificación

Años 1998, 1999 y 2000.

Objetivo de Política y/o Finalidad de la Subvención

El objetivo del instrumento es promover el comercio exterior, generar empleo y divisas y servir de polos de desarrollo industrial de las regiones donde funcionen.

Fundamento y Legislación en que se Basa la Subvención

- Ley 7 de 1991
- Decreto 2233 de 1996
- Decreto 727 de 1997
- Decreto 918 de 2001
- Ley 677 de 2001

Forma de la Subvención

Para los Usuarios Industriales de las Zonas Francas, constituye renta exenta del impuesto sobre la renta y complementarios la parte proporcional de los ingresos obtenidos por sus ventas a mercados externos. Tampoco se aplica el impuesto de remesas a los ingresos obtenidos en las actividades industriales realizadas en Zonas Francas. Los bienes que se introduzcan a las Zonas Francas, se considerarán fuera del territorio nacional para efectos de los tributos aduaneros aplicables a las importaciones e impuestos a las exportaciones.

A quién y Cómo se Abona la Subvención

La subvención se otorga al Usuario Industrial de Bienes que es la persona jurídica nacional o extranjera, legalmente establecida en Colombia, con Número de Identificación Tributaria propio, que realiza sus actividades en forma exclusiva dentro de la respectiva Zona Franca, consistentes en fabricar, producir, transformar o ensamblar bienes para su venta en los mercados externos prioritariamente. La subvención se abona en la forma de la exoneración del pago del impuesto de renta y complementarios sobre la parte de los ingresos obtenidos por sus ventas a mercados externos.

Subvención por Unidad

No se cuenta con información estadística que refleje el monto de la subvención por unidad. Sin embargo, el monto de la exoneración de impuesto de renta y complementarios ascendió en 1998 a USD 13 millones; USD 19.2 millones en 1999 y USD 40.9 millones en el 2000. Las ventas a mercados externos desde las zonas francas se situaron en USD 341.9 millones en 1998; USD 359 millones en 1999 y USD 471 millones en el 2000.

Duración de la subvención

La duración del programa notificado es en función de los derechos y obligaciones de Colombia al amparo de los Acuerdos de la OMC y en particular del Acuerdo SMC.

Datos estadísticos sobre el impacto del programa

Año	Exportaciones realizadas bajo el programa notificado (USD Millones)	Valor del incentivo (sacrificio fiscal)* (USD Millones)	Exportaciones totales Colombianas (USD Millones)
1998	341.9	13.0	10,865
1999	359.0	19.2	11,617
2000	471.2	40.9	13,114

*Ante la ausencia de estadísticas, el valor del incentivo no incluye aquel generado por el no pago de aranceles e IVA de los bienes de capital y repuestos introducidos en las Zonas Francas.

MECANISMO DE COMPENSACIÓN AL TRANSPORTE - MCT

Descripción del Programa

El MCT es un instrumento para incentivar aquellas exportaciones hacia países que no cuenten con servicios de transporte directo, mediante el pago de una porción del flete hasta el país de destino. La base de liquidación del mecanismo estará constituida por el valor de los fletes que previamente autorice Proexport Colombia.

Período que abarca la notificación

Años 1998, 1999 y 2000.

Objetivo de Política y/o Finalidad de la Subvención

El objetivo es estimular las exportaciones hacia países que no cuenten con servicios de transporte directo, regular e idóneo, y facilitar la penetración de nuevos mercados durante un período de cinco años.

Fundamento y Legislación en que se Basa la Subvención

- Resoluciones Proexport 003 y 004 de 1993.
- Circular Externa Proexport 002 de 1993.
- Circular Proexport P-TRN 9075 de 1994.

Forma de la Subvención

El MCT compensará el 26 por ciento del valor total del flete hasta el país de destino durante los primeros tres años de su aplicabilidad. Para los últimos dos años, se compensará el 13 por ciento del valor indicado.

A quién y Cómo se Abona la Subvención

La subvención se paga a aquellos exportadores que cumplan los requisitos necesarios para acceder al MCT. El pago se hace contra cuenta de cobro debidamente diligenciada y enviada a Proexport Colombia por el exportador a más tardar 120 días después de realizado el embarque.

Subvención por Unidad

El valor del MCT en 1998 ascendió a USD 350 mil, en 1999 a USD 210 mil y a USD 290 mil en el 2000. Las exportaciones beneficiadas con el mecanismo se ubicaron en USD 19. Millones en 1998 y a USD 10.1 millones y 10.6 millones en 1999 y 2000 respectivamente.

Duración de la subvención

El programa se creó en 1983 y fue reformado en 1993. Su aplicabilidad por producto destino es de cinco años consecutivos contados a partir del uso por primera vez. La duración del programa notificado es en función de los derechos y obligaciones de Colombia al amparo de los Acuerdos de la OMC y en particular del Acuerdo SMC.

Datos estadísticos sobre el impacto del programa

Año	Exportaciones realizadas bajo el programa notificado (USD Millones)	Valor del incentivo (USD Millones)	Exportaciones totales Colombianas (USD Millones)
1998	19.5	0.35	10,865
1999	10.1	0.21	11,617
2000	10.6	0.29	13,114

ANEXO 2.

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

G/SCM/N/74/COL
15 de enero de 2002
(02-0189)

Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias Original: español

SUBVENCIONES

Solicitudes de conformidad con el párrafo 4 del artículo 27 del
Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

COLOMBIA

Se ha recibido de la Misión Permanente de Colombia la siguiente comunicación, de fecha 31 de diciembre de 2001.

Solicitud mencionada en el párrafo 10.6 del documento WT/MIN(01)/17 **Introducción**

El Gobierno de Colombia conforme a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) y, en virtud de lo establecido en el numeral 10.6 de la Decisión Ministerial sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación (WT/MIN(01)/17), solicita al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias la prórroga del período de transición para continuar con la aplicación de los programas de subvenciones a la exportación descritos más adelante, y le otorgue el mismo tratamiento en lo que respecta a los programas admisibles y la duración de las prórrogas del período de transición que reciban los países en desarrollo Miembros que hayan pedido dicha prórroga siguiendo el procedimiento enunciado en el documento G/SCM/39. Los programas que cubre la presente solicitud son los siguientes:

- i) Sistema Especial de Importación-Exportación de Bienes de Capital y Repuestos (SIEX).
- ii) Régimen de Zonas Francas (ZF).

Colombia reitera que los programas para los cuales se está solicitando la prórroga del período de transición y cuya notificación de actualización nueva y completa acompaña al presente documento, no constituyen un elemento distorsionante del comercio debido a la pequeña participación de nuestras exportaciones en el comercio mundial y a la forma en que son otorgadas las subvenciones, es decir a través de programas de exoneración de impuestos. La limitada capacidad financiera de Colombia no permite contar con partidas en el presupuesto nacional para desembolsar recursos de la tesorería nacional directamente a los exportadores.

Los mecanismos que aplica Colombia a través de la exoneración de impuestos no tienen un carácter restrictivo del comercio, sino que por el contrario estimulan el crecimiento de las importaciones.

Colombia también se permite informar que el componente de subvención contenido en el programa Certificado de Reembolso Tributario (CERT), fue desmontado el 13 de enero de 2001 mediante la expedición del Decreto Presidencial 033. La eliminación de esta subvención refleja un importante paso en el proceso de desmonte de los subsidios a las exportaciones y como tal debe ser tomada en cuenta para considerar favorablemente la solicitud de prórroga del período de transición de los demás programas aquí señalados.

La presente solicitud se divide en dos partes. En la primera de ellas, se confirma el cumplimiento por parte de Colombia de los presupuestos establecidos en el párrafo 10.6 de la Decisión Ministerial sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación (WT/MIN(01)/17) y que hacen merecedor a Colombia del mismo tratamiento que reciban otros países en desarrollo al amparo del procedimiento establecido en el documento G/SCM/39. En la segunda de ellas, se exponen las necesidades de tipo económico, financiero y de desarrollo que justifican la prórroga del período de transición de que trata el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC.

Justificación al amparo de los objetivos del numeral 10.6 de la Decisión Ministerial sobre la aplicación

Trato no discriminatorio

El numeral 10.6 de la Decisión sobre las Cuestiones y Preocupaciones Relativas a la Aplicación establece claramente que países como Colombia reciban un trato idéntico con relación a las solicitudes de prórroga del período de transición de que trata el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC.

Para evitar la discriminación y por lo tanto, no ser tratados de manera diferente, el numeral 10.6 de la Decisión contempla una serie de factores asociados a la etapa de desarrollo, la magnitud de la participación en el comercio mundial y la competitividad relativa que deben ser tenidos en cuenta por el Comité SMC al momento de conceder las prórrogas. Colombia manifiesta que cumple en su

integridad con esos factores, y considera que ellos deben ser vistos y analizados a la luz de los efectos negativos que tendría para su economía el recibir un tratamiento discriminatorio frente a otros países en desarrollo, particularmente, aquellos cercanos geográficamente a Colombia y a los mercados de destino de sus exportaciones.

El nivel similar de desarrollo económico

Precisamente, en el contexto del nivel de desarrollo, Colombia y los países del área centroamericana y del Caribe se encuentran en una etapa similar. Al analizar el ingreso per cápita para el año 2000, se observa que la mayoría de países centroamericanos se encuentran en el mismo rango que Colombia según la clasificación del Banco Mundial, es decir, en el rango de ingreso medio bajo. Para el caso de las islas del Caribe, el ingreso per cápita se ubica entre los rangos de ingreso medio bajo y de ingreso medio alto. De esta manera, y de acuerdo con los criterios diseñados por el Banco Mundial, Colombia y los países de Centroamérica y el Caribe tienen niveles similares de capacidad económica y desarrollo.

La similar magnitud de la participación en el comercio mundial

Al hacer una comparación entre el monto de las exportaciones colombianas y el realizado por los países de Centroamérica y el Caribe se observa que la magnitud de la participación en el comercio mundial es similar. Según información de la Secretaría de la OMC para el año 2000, la participación de las exportaciones totales de Colombia, y de los países de Centroamérica y del Caribe, no alcanzó a superar, en cada uno de ellos, el 0,25 por ciento de las exportaciones mundiales de ese año. Al sumar las exportaciones centroamericanas, se observa que éstas explican 0,22 por ciento de las exportaciones mundiales, mientras que la participación de las exportaciones de las islas del Caribe llega al 0,20 por ciento, el mismo nivel de participación que registró Colombia.

Asimismo, la relación exportaciones mundiales/PIB mundial se ubicó en el año 2000 en 20,4 por ciento. Para el caso de Colombia, la relación entre exportaciones totales/PIB total llegó al 14,8 por ciento, mientras que en promedio para los países centroamericanos y los del Caribe la relación exportaciones/PIB llegó al 22,6 por ciento y 31,8 por ciento respectivamente. En ese contexto, el grado de apertura exportadora colombiana está por debajo del promedio mundial, mientras que el de Centroamérica y el Caribe está por encima. Se destaca el indicador para el Caribe el cual además de superar en más de 10 puntos el promedio mundial, duplica el registrado para Colombia.

A pesar que el grado de apertura exportadora es superior para Centroamérica y el Caribe frente al de Colombia, su bajo nivel de exportaciones hace que el orden de magnitud de participación en el comercio mundial de todos ellos sea similar.

La competitividad relativa

Los incentivos otorgados a las inversiones y a las exportaciones incrementan la posición competitiva de los países que los otorgan frente a otros de similar desarrollo relativo y de similar magnitud de participación en el comercio mundial. En ausencia de las subvenciones mencionadas a las exportaciones o ante expectativas de su desmonte, los inversionistas nacionales y extranjeros optarían por trasladarse a otros países donde su presencia estaría garantizada. Un cambio de decisión de los inversionistas tendría un efecto negativo en Colombia, pues se podría profundizar el deterioro de balanza de pagos si se presentan salidas de capitales y caídas en las exportaciones. Los costos sociales también serían importantes al incrementar la deteriorada tasa de desempleo.

Por ejemplo, en las zonas francas se encuentran ubicadas 340 empresas que emplean más de 14.000 personas. En los últimos cinco años el crecimiento de esta actividad ha sido importante debido a las reformas hechas por el Gobierno con el fin de incrementar su vocación exportadora. Gracias a ello, en la actualidad las exportaciones de las zonas francas superan los 400 millones de dólares explicando 10 por ciento de las exportaciones industriales de Colombia.

Para el caso del SIEX, grandes inversiones se han efectuado a lo largo de la existencia del mecanismo con miras a la generación de procesos productivos modernos para fomentar las exportaciones colombianas. En promedio durante los últimos tres años, las importaciones de bienes de capital anuales que se han beneficiado del mecanismo han sido del orden de 505 millones de dólares lo que ha permitido incentivar exportaciones anuales que en promedio se han ubicado 5.324 millones dólares. La universalidad de la aplicación de este incentivo a lo largo y ancho de la economía, supone niveles de generación de empleo considerable en la pequeña y mediana empresa, la gran industria y en los grandes proyectos para la exportación de recursos naturales.

Los incentivos a las exportaciones acompañados de ventajas arancelarias en los mercados de destino contribuyen a mejorar la posición competitiva entre proveedores hacia un mismo mercado. Para el caso de Colombia y los países de Centroamérica y el Caribe, la presencia de ambos instrumentos ha sido fundamental, pues ha permitido generar crecimientos importantes de las exportaciones hacia el mercado de los Estados Unidos, el primer socio comercial de todos ellos.

Colombia, Centroamérica y el Caribe cuentan con una oferta exportable similar hacia los Estados Unidos. Para el caso de Colombia y el Caribe se encuentran hidrocarburos, productos químicos, productos textiles, papel, productos de la industria del cuero y productos alimenticios. Entre Colombia y Centroamérica, encontramos las confecciones, los muebles, los productos textiles, productos de

plástico y caucho, café y banano. Igualmente, la oferta exportable producida a partir de incentivos como el de las zonas francas es muy similar.

A pesar de esas similitudes, la participación de las exportaciones de productos primarios hacia los Estados Unidos es mayor para Colombia que para Centroamérica y el Caribe, haciendo que la oferta exportadora colombiana sea más vulnerable a las fluctuaciones de la demanda interna de los Estados Unidos y a los cambios en los precios internacionales de los productos básicos. Si bien la participación de bienes manufacturados en las exportaciones totales hacia el mercado norteamericano ha ganado terreno, ésta no se compara con los importantes volúmenes que envían los competidores centroamericanos y del Caribe. Para ponerlo en perspectiva, en 2000 los Estados Unidos importaron de Centroamérica 6.684 millones de dólares en confecciones, cifra idéntica a las exportaciones totales colombianas hacia ese mercado para el mismo año. El Caribe exportó en confecciones una cifra cercana al 50 por ciento de las exportaciones totales colombianas.

Colombia al tener una competitividad similar a la de Centroamérica y el Caribe podría tener una mayor participación en las importaciones totales estadounidenses. Ello no ha ocurrido, en parte, porque la utilización de los incentivos a las exportaciones en función del alcance de las ventajas arancelarias ha sido mayor en Centroamérica y el Caribe que en Colombia. En ese contexto, sin la prórroga para la aplicación de los incentivos a las exportaciones para Colombia, la perspectiva de mayores crecimientos de las exportaciones de manufacturas hacia los Estados Unidos y hacia otros mercados, se vería seriamente afectada.

Es claro que la diferencia entre Colombia y los países de Centroamérica y el Caribe, que se encuentran en una etapa similar de desarrollo económico y cuyo orden de magnitud de participación en el comercio mundial y de competitividad relativa también es similar, se daría ante la presencia o ausencia de incentivos y subvenciones a la exportación. Diferencia que tiene un efecto determinante en las decisiones de inversión de los inversionistas nacionales y extranjeros quienes optarán por desplazarse hacia aquellos países donde la presencia de los incentivos estaría asegurada.

Razones económicas, financieras y de desarrollo que justifican la prórroga

Comportamiento reciente de la economía colombiana

Colombia, al igual que la mayoría de los países de Latinoamérica, sufrió las consecuencias de la crisis asiática de 1997-1998. Después de mantener una tasa de crecimiento superior al 4,5 por ciento anual durante el primer quinquenio de la década pasada, la economía colombiana inició una etapa de desaceleración que terminó, en 1999, en la recesión más fuerte del siglo XX con un descenso del

Producto Interno Bruto del 4,1 por ciento. Los sectores más afectados fueron la industria manufacturera que descendió 10,2 por ciento frente a 1998 y el sector cafetero cuya cotización internacional se desplomó en más de un 50 por ciento debido a la caída en la demanda mundial y la sobreproducción originada en nuevos países productores.

La tasa de desempleo nacional que venía creciendo moderadamente desde niveles cercanos al 10 por ciento hace cinco años, en 1999 empezó a incrementarse a niveles sin precedentes en la historia económica del país hasta llegar al 19,4 por ciento en las siete principales áreas metropolitanas.

En 2000, la política económica se orientó a recuperar la actividad productiva, mantener la competitividad cambiaria, alcanzar el equilibrio externo y afianzar el control de la inflación. Así, durante el primer semestre de 2000, la economía colombiana creció 3,6 por ciento, impulsada por las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, desde el segundo semestre de 2000, la recuperación de la actividad económica comenzó a mostrar síntomas de debilitamiento y el año cerró con un crecimiento económico del 2,8 por ciento.

Perspectivas económicas

En 2001, el deterioro de la demanda mundial y de la demanda doméstica, la elevada tasa de desempleo y el bajo dinamismo de la inversión privada obligaron a corregir hacia la baja la meta de crecimiento económico del Departamento Nacional de Planeación a un rango entre 2,0 y 2,4 por ciento. En otras palabras, se espera una tasa de crecimiento del producto per cápita cercana a cero o, incluso, negativa. Es más, en caso de que se lograra la tasa de crecimiento optimista del PIB, el producto per cápita llegaría a 1.887 dólares EE.UU. un nivel igual al registrado entre 1993 y 1994. Con este limitado nivel de actividad económica, los diferentes análisis coinciden en que la tasa de desempleo seguirá en los niveles actuales, es decir por encima del 18 por ciento.

El lento crecimiento mundial, agravado por los sucesos terroristas del 11 de septiembre, continúa presionando a la baja los precios de los productos primarios y de las materias primas, como el café, banano y el petróleo, y al tiempo, reduce el volumen de las exportaciones no tradicionales lo que, indiscutiblemente, va a aumentar la tasa actual de desempleo.

Entre los factores internos se encuentran los atentados terroristas contra la infraestructura, especialmente la de transporte de petróleo, que han reducido las exportaciones de crudo. Adicionalmente, las expectativas para la inversión doméstica no mejoran y el crédito se encuentra estancado a pesar de las bajas tasas de interés.

Necesidades de financiamiento externo y de crecimiento de las exportaciones

En el ámbito financiero y de acuerdo con los supuestos actuales, para el presente año las proyecciones estiman un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos por 2.113 millones de dólares, equivalente a 2,6 por ciento del PIB. Para 2002, el déficit aumentaría considerablemente: 2.736 millones de dólares, equivalente a 3,2 por ciento del PIB. Éste responde de una parte, al incremento en el saldo neto de la renta de los factores que pasaría de un déficit de 3.140 millones de dólares en 2001 a 3.423 millones de dólares, para una tasa de crecimiento anual del 9 por ciento; y por la otra, a la reducción en el balance de los bienes y servicios no factoriales en cerca de 390 millones de dólares. Esto implica adquirir mayores compromisos de deuda externa en un entorno incierto, a pesar de la prefinanciación existente para 2002.

En efecto, con base en las actuales condiciones, las proyecciones de la balanza de pagos muestran que el déficit de la cuenta corriente pasaría del 2,6 por ciento del PIB en 2001 al 3,6 por ciento en 2006, para disminuir nuevamente al 2,4 por ciento en 2008. Este comportamiento implica aumentar la deuda externa hasta 45.250 millones de dólares en 2008, equivalente al 45,8 por ciento del PIB y cerca de 7.200 millones de dólares más que el saldo actual.

Para cumplir con las obligaciones que este nivel de deuda externa exige, se requiere un crecimiento dinámico de las exportaciones totales, porque actualmente el pago de los servicios factoriales representa 30,4 por ciento del valor de las exportaciones totales y 58,1 por ciento del de las exportaciones no tradicionales. Las proyecciones estiman que las exportaciones totales de bienes ascenderían a 20.000 millones de dólares en 2008, para una tasa de crecimiento promedio anual del 6,6 por ciento, y las exportaciones no tradicionales llegarían a 12.611 millones de dólares, para una tasa de crecimiento del 9,5 por ciento anual. Como se aprecia, los requerimientos de crecimiento de las exportaciones totales son bastante exigentes pues la tasa de crecimiento promedio anual durante la década anterior (5,9 por ciento) fue menor.

Es por ello, que la economía colombiana requiere atraer inversionistas extranjeros, mantener un flujo creciente de los ingresos por exportaciones y aumentar la productividad de los factores para recuperar su tasa de crecimiento de largo plazo. En caso contrario, los compromisos crecientes de la deuda externa obligarían a un futuro programa de ajuste que, en el corto plazo, aumentaría la tasa de desempleo y los niveles de pobreza del país.

En este orden de ideas prorrogar el uso de los instrumentos de apoyo a las exportaciones contribuirá al objetivo de recuperar la estabilidad económica del país y la confianza de los inversionistas externos.

El Plan de Desarrollo Económico descansa en la estrategia exportadora

Las bajas tasas de crecimiento registradas en la economía colombiana en los últimos años llamaron la atención sobre la necesidad de volcar el modelo de desarrollo económico hacia afuera, con el convencimiento que la dinámica exportadora impulsada por la demanda mundial y la mayor integración de la economía colombiana con el resto del mundo son herramientas capaces de generar tasas más altas de crecimiento sostenido de largo plazo. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno, "Cambio para Construir la Paz", le otorgó al sector exportador un papel preponderante en el desarrollo económico y social de Colombia.

En ese contexto, se diseñó y se puso en marcha, con la participación del sector privado colombiano, el Plan Estratégico Exportador (PEE) 1999-2009, el cual cuenta con cinco estrategias:

- Aumentar y diversificar la oferta exportable de bienes y servicios en función de la demanda mundial.
- Incentivar e incrementar la inversión extranjera para fomentar directa o indirectamente las exportaciones.
- Hacer competitiva la actividad exportadora.
- Regionalizar la oferta exportable.
- Desarrollar la cultura exportadora.

Para el cumplimiento de los objetivos del PEE, Gobierno y sector privado emprendieron una política de productividad y competitividad para apoyar el desarrollo científico y tecnológico, la capacitación y la educación, incentivar a la pequeña y mediana empresa exportadora, fomentar las exportaciones de servicios, y desarrollar infraestructura para la exportación. Igualmente, como apoyo fundamental a dichas medidas y al logro de sus objetivos, el PEE requiere continuar con la aplicación de los instrumentos de fomento a las exportaciones; el fortalecimiento de los procesos de integración; a mantener la consistencia y transparencia de la política arancelaria; y a la simplificación de trámites para agilizar las operaciones de comercio exterior. Esta política cuenta con mecanismos de seguimiento permanente basados en los indicadores de competitividad del Foro Económico Mundial.

Dentro de esta estrategia exportadora los incentivos a las exportaciones con los que cuenta el país, y, particularmente, aquellos para los cuales se está solicitando la prórroga al amparo del párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones, juegan un papel esencial:

- Como elemento central en la diversificación de las exportaciones al convertirse en plataformas exportadoras de productos manufacturados.
- Promueven la utilización de tecnologías de punta de las firmas extranjeras, estimula la especialización, incrementa la inversión foránea en actividades económicas rentables y suministran las divisas necesarias para adquirir tecnología de punta que no puede ser producida localmente.
- Tienen un importante "efecto demostración", enseñándoles a otros empresarios que exportar puede ser rentable y dinámico. Es decir ayudan a fomentar la cultura exportadora.
- Promueven el desarrollo regional, la generación de empleo y aumentan la productividad.
- Incrementan el nivel de competitividad de las exportaciones colombianas al reducir los costos de transporte, de los insumos y bienes de capital y, en general, a superar ciertas distorsiones del mercado doméstico.

Con la estrategia exportadora colombiana, la continuación de las subvenciones a la exportación y un ambiente de estabilidad macroeconómica y política, Colombia está en la tarea de incrementar sus exportaciones de manera considerable y por esta vía generar empleo, incrementar su ingreso per cápita y acelerar el crecimiento económico.

Las externalidades negativas que enfrentan las exportaciones colombianas

Costos por el cambio de modelo económico

El modelo de sustitución de importaciones de fines de los años sesenta y principios de los años setenta, incentivó la localización industrial cerca de los grandes centros de consumo. La industria gozaba de un mercado cautivo con poca exposición a la competencia internacional y donde la geografía ofrecía un elemento adicional de protección. La infraestructura orientada a la exportación era casi inexistente y la comunicación por vía terrestre entre el centro del país, donde se ubicaba en su mayoría la producción, y los puertos marítimos era precaria.

Al cambiar de modelo económico a principios de los años noventa, Colombia se enfrentó a una infraestructura deficiente que la ubicaba muy por debajo de sus competidores. El mal estado de las vías, la inseguridad y la baja confiabilidad dificultaba la salida de mercancías de los centros de producción hacia los puertos marítimos. Un estudio encontró que en 1995 la red vial colombiana tenía 25 años de atraso y que su ineficiencia le había costado al país 6,4 puntos porcentuales del PIB en los 20 años precedentes.

Los problemas aún persisten, Colombia cuenta con cerca de 128.000 km de red vial de los cuales el 10 por ciento se encuentra pavimentado, esta proporción es

inferior al promedio para América Latina (20,1 por ciento); de los países en desarrollo (30 por ciento); y muy por debajo del promedio mundial (55 por ciento). El mal estado de la red vial incide directamente en la competitividad de las exportaciones colombianas, pues además de elevar los costos por los elevados fletes internos, retrasa el tiempo de entrega de las mercancías. En la Encuesta Nacional de Competitividad realizada por el Ministerio de Comercio Exterior en 1999, el 60 por ciento de los empresarios contestó que el transporte por carretera es el factor que más incide en sus costos y el 56 por ciento indicó que de los servicios de infraestructura, el transporte por carretera era el de peor calidad. En el Reporte Global de Competitividad 2001-2002, que produce el Foro Económico Mundial, se muestra como una notable desventaja competitiva para Colombia su pobre infraestructura vial, ubicando al país en el lugar 68 entre 75 países.

Costos relacionados con la seguridad

Además de los sobrecostos generados por las deficiencias en infraestructura, las exportaciones colombianas se enfrentan a los problemas de seguridad generados por la intensidad del conflicto interno. Los sectores de hidrocarburos y minería, usuarios del SLEX, han incrementado sus costos como consecuencia de los delitos contra su patrimonio económico ejecutados por los grupos insurgentes. Situación que se extiende al sistema de generación y transmisión de energía.

Las perspectivas futuras en materia de costos para las empresas son desalentadoras, pues a raíz de los atentados del 11 de septiembre se elevaron los costos de las primas de los seguros y en un buen número de casos las compañías aseguradoras se niegan a cubrir riesgos asociados al terrorismo.

En general el clima de inseguridad en el país generado por el conflicto armado interno eleva los costos de transacción de toda la economía, ocasiona pérdidas en capital físico y humano y eleva los niveles de incertidumbre y riesgo. Por esta misma causa, el sector productivo desvía recursos hacia actividades no productivas como la seguridad, desalentando la inversión en el largo plazo e incidiendo negativamente en la competitividad, en el crecimiento y bienestar de la economía. Según un estudio del Departamento Nacional de Planeación, el conflicto armado en Colombia ha ocasionado una pérdida en la inversión de 0,53 puntos porcentuales del PIB con relación a su promedio de largo plazo. La pérdida anual en crecimiento se ha estimado en 0,5 puntos porcentuales del PIB, lo que dada la extensión del conflicto en el país, representa hasta el presente un valor acumulado del 8 por ciento del PIB anual.

Los incentivos y subvenciones a la exportación juegan un papel importante para compensar parcialmente los sobrecostos generados por las externalidades negativas asociadas a la mala infraestructura y a la inseguridad. La magnitud de estos problemas y su complejidad imposibilita su resolución en el corto plazo. Los esfuerzos realizados por el actual Gobierno, al amparo del Plan de Desarrollo y de

la Política de Paz, rendirán frutos en el mediano plazo, por ello, la presencia por más tiempo de las subvenciones a la exportación es necesaria.

Conclusiones

Las subvenciones a la exportación para las cuales Colombia solicita la prórroga de conformidad con el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y en consonancia con el numeral 10.6 de la Decisión Ministerial sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación (WT/MIN(01)/17), juegan un papel preponderante en el desempeño económico de Colombia.

El efecto de estas subvenciones en el comercio mundial no es significativo dada la mínima participación de Colombia en las exportaciones mundiales con 0,2 por ciento del total y cuyo orden de magnitud es similar a la de los países mencionados en el documento G/SCM/39. Asimismo, la forma en que operan estos mecanismos no distorsionan el comercio y permiten que el grado de apertura de la economía colombiana a las importaciones sea mayor, pues implica el ingreso libre de aranceles de un importante grupo de productos.

Como se ha justificado a lo largo de este documento, la permanencia de las subvenciones a las exportaciones va en consonancia con las necesidades económicas, financieras, de desarrollo y de competitividad colombianas. Las razones se pueden resumir de la siguiente manera:

- Es necesario fortalecer los flujos de exportaciones para aliviar la presión futura sobre la balanza de pagos.
- Es esencial mantener reglas de juego estables a los inversionistas nacionales y extranjeros.
- El Plan de Desarrollo y el Plan Estratégico Exportador de Colombia requieren, para el logro de sus metas y objetivos, la presencia de los incentivos a las exportaciones.
- Es necesario preservar incentivos a las empresas exportadoras y de esta manera mantener el empleo.
- Las subvenciones a la exportación sirven como mecanismo de compensación de los sobrecostos derivados de las externalidades negativas a la que se ve sometida la actividad productiva en Colombia.
- La situación competitiva de Colombia frente a otros países con niveles similares de desarrollo, de competitividad y de orden de magnitud de participación

en el comercio mundial, factores mencionados en el numeral 10.6 de la Decisión Ministerial relativa a la aplicación, podría agravarse si no se prórroga la aplicación de las subvenciones.

- El desvío de inversión desde Colombia hacia otros países donde la permanencia de las subvenciones está garantizada, tendría efectos negativos en todos los niveles de la economía nacional.

Colombia espera que el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias considere positivamente esta solicitud y de conformidad con el numeral 10.6 de la Decisión Ministerial sobre las Cuestiones y Preocupaciones Relativas a la Aplicación, se le otorgue el mismo tratamiento en lo que respecta a los programas admisibles y a la duración de las prórrogas del período de transición que reciban los países en desarrollo Miembros que hayan pedido la prórroga de dicho período de transición siguiendo el procedimiento enunciado en el documento G/SCM/39.

Solicitud adicional de conformidad con el párrafo 4 del artículo 27 del acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias

El Gobierno de Colombia conforme a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), solicita al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias la prórroga del período de transición para continuar con la aplicación del programa de apoyo a las exportaciones conocido como Mecanismo de Compensación del Transporte (MCT). Colombia considera que es conveniente la permanencia y aplicación de dicho programa dada sus necesidades económicas, financieras y de desarrollo.

Colombia espera que el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias considere favorablemente esta solicitud.

ANEXO 3
ZONAS FRANCAS DECLARADAS ANTES DE LA LEY 1004 DE 2005

No.	ZONA FRANCA	SECTOR	RESOLUCION No.	FECHA DECLARATORIA ZF INDUSTRIALES DE BIENES Y SERVICIOS	UBICACIÓN		FECHA CREACION ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS - ZF INDUSTRIALES Y COMERCIALES
					CIUDAD	DEPTO	
1	RIONEGRO	Industrial	94	10/02/1993	Rionegro	Antioquia	Decreto 2263 de Julio de 1986
2	CANDELARIA	Industrial	95	10/02/1993	Cartagena	Bolívar	
3	BOGOTA	Industrial	934	06/08/1993	Bogotá	Cundinamarca	
4	PACIFICO	Industrial	1035	26/08/1993	Palmira	Valle del Cauca	
5	PALMASECA	Industrial	835	02/06/1994	Palmira	Valle del Cauca	Decreto 1095 de Julio de 1970
6	BARRANQUILLA	Industrial	978	20/06/1994	Barranquilla	Atlántico	Ley 105 del 31 Diciembre de 1958
7	CARTAGENA	Industrial	977	20/06/1994	Cartagena	Bolívar	Decreto 2077 de Octubre 11 de 1973
8	CUCUTA	Industrial	1059	29/06/1994	Cúcuta	Norte de Santander	Decreto 584 de Abril de 1972
9	STA MARTA	Industrial	1060	29/06/1994	Santa Marta	Magdalena	Decreto 1144 de Junio de 1974
10	EJE CAFETERO	Industrial	751	03/07/1996	Amenia	Quindío	
11	CIUADAELA SALUD	Industrial	217	29/02/2000	Sopo	Cundinamarca	

RESUMEN	TOTAL
ZF Declaradas	11

ANEXO 4.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY de 2005

“Por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la Inversión”

El Proyecto de Ley que se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República, dota al país de instrumentos de promoción empresarial que cumplen con dos objetivos fundamentales: de un lado, nos permite competir en la atracción de la inversión extranjera con los demás países de la región que han desarrollado eficaces Zonas Francas³⁵², mientras que desarrolla los compromisos internacionales adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio³⁵³.

De manera fundamental, este Proyecto de Ley procura que las Zonas Francas y las redefinidas Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional constituyan polos de desarrollo, con base en el establecimiento de procesos industriales o comerciales altamente productivos y competitivos, dentro de unas condiciones avanzadas de tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales.

Con estas razones, el proyecto de ley que se pone a consideración del H. Congreso de la República desarrolla dos instrumentos, cada uno en dos capítulos diferentes. Esta exposición de motivos se ocupará de cada uno de ellos de manera separada. En primer lugar, las Zonas Francas y seguidamente las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER.

1. ZONAS FRANCAS a. ANTECEDENTES

Inicialmente, las zonas francas o zonas de ingreso franco con base en la ficción de su extraterritorialidad aduanera, permitieron el almacenamiento de mercancías de distintos orígenes sin el pago de tributos aduaneros, para ser redistribuidas o comercializadas, y se convirtieron rápidamente en un instrumento exitoso de facilitación del comercio internacional. Por tal motivo, se ubicaron en

³⁵² Entre los países competidores de Colombia en el contexto internacional por la Inversión extranjera, es importante tener en cuenta que los países centroamericanos y del Caribe cuentan con autorización de la OMC para mantener la exención del impuesto de renta sobre exportaciones durante un mayor período que Colombia, por su grado relativo de desarrollo.

³⁵³ En particular los relacionados con las subvenciones atadas al cumplimiento de metas de exportación, las cuales son catalogadas como prohibidas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, tal como se explica en el capítulo “Compromisos en el marco de la OMC” de esta exposición de motivos.

inmediaciones de los puertos marítimos, los aeropuertos o sitios geográficos estratégicos para distribución logística.

En Colombia, la Ley 105 de 1958 las creó como establecimientos públicos nacionales, adscritos al Ministerio de Fomento, existente por esa época y, al igual que en el resto del mundo, en su fase inicial estuvieron dirigidas a agilizar y simplificar las importaciones.

Dentro de este esquema de carácter público – que funcionó hasta mediados de 1994 –, se crearon seis Zonas Francas, a saber: Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Cali, Cúcuta y Buenaventura. La primera, Barranquilla, inició actividades en 1958 y las demás en la década de los años setenta.

Posteriormente, la Ley 109 de 1985 les modificó el marco legal, definiendo las actividades permitidas y el porcentaje mínimo de ventas a mercados externos, y eliminando las exenciones de impuestos municipales.

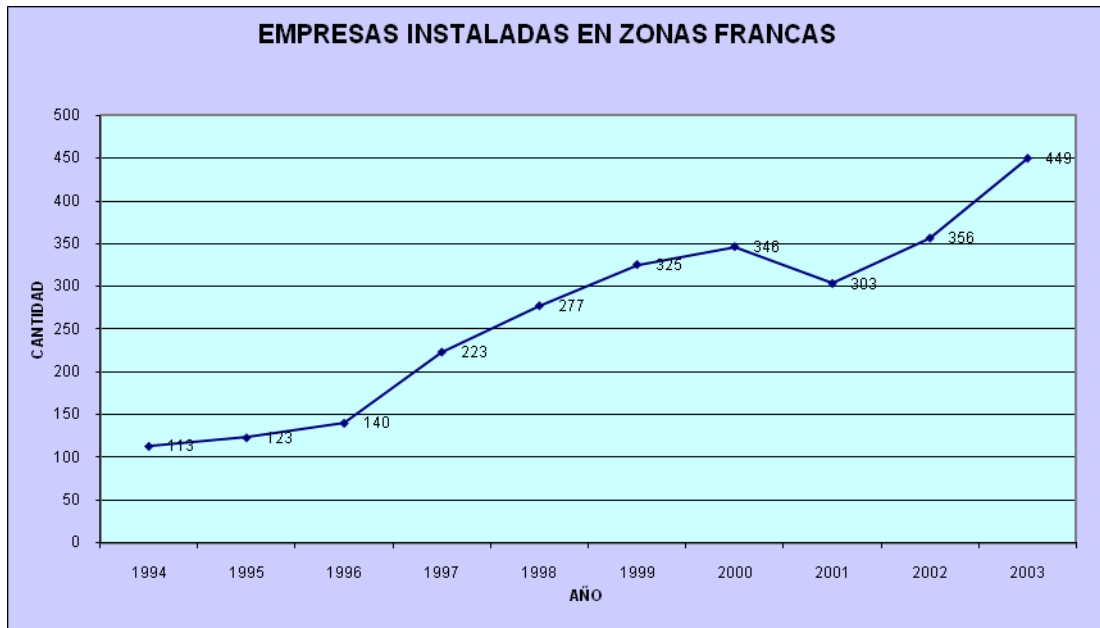
A partir de julio 1º de 1994, con fundamento en la Ley 7ª de 1991 que permitió la privatización de dichos establecimientos públicos y autorizó la constitución de Zonas Francas de carácter privado, (considerando que aquellos no arrojaron los resultados esperados en materia de generación de divisas y empleo, crecimiento de las exportaciones y atracción de inversión extranjera) se autorizó su administración por sociedades particulares a las cuales se dieron en arrendamiento los respectivos terrenos de propiedad de la Nación.

b. LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA

A la fecha, se encuentran en funcionamiento once (11) Zonas Francas repartidas en los siguientes municipios: Barranquilla (1), Bogotá (1), Cali (1), Cartagena (2), Cúcuta (1), La Tebaida (1), Palmira (1), Santa Marta (1), Sopó (1) y Rionegro (1).

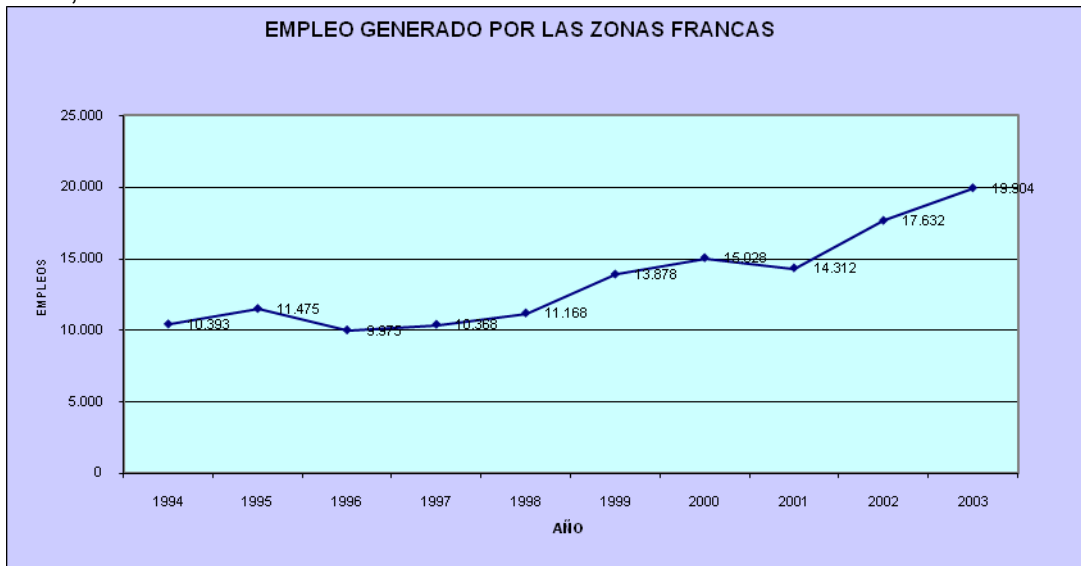
Las Zonas Francas han contribuido a la generación de empleo y el establecimiento de industrias en las áreas donde se ubican. Generan 23.131 empleos directos y más de sesenta mil indirectos; el número de empresas instaladas asciende a 449, con un número de 220 empresas creadas en el lapso de 9 años, lo que significa una tasa de crecimiento cercana al 14% promedio anual³⁵⁴.

³⁵⁴ Todos los datos con corte a 31 de Diciembre de 2003.



(Fuente Ministerio de Comercio Industria y Turismo)

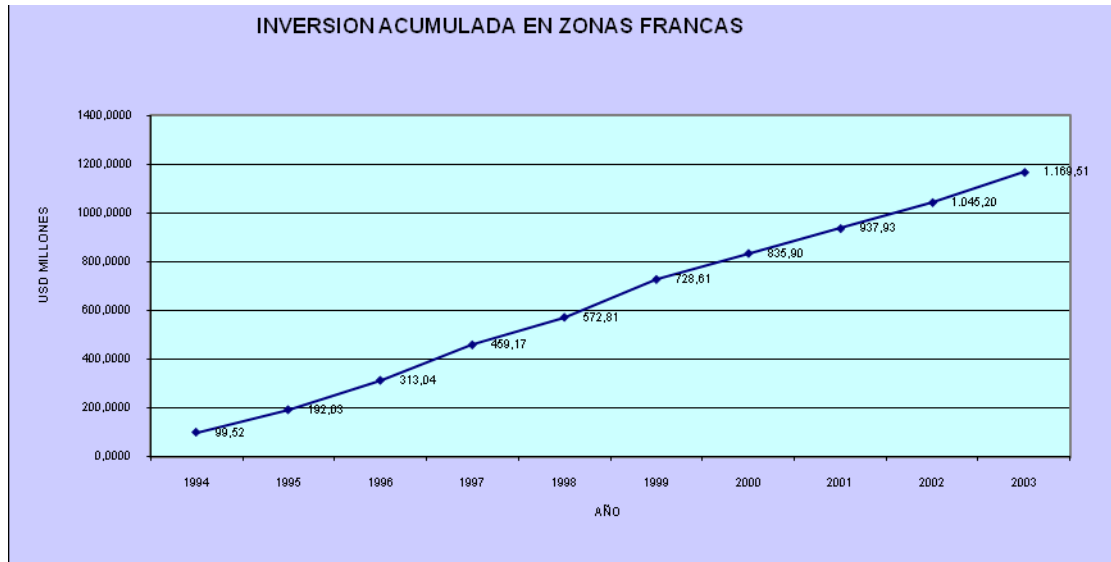
En cuanto a empleos generados a través del tiempo de existencia de las Zonas Francas, las cifras se muestran a continuación:



(Fuente: Usuarios Operadores de las Zonas Francas)

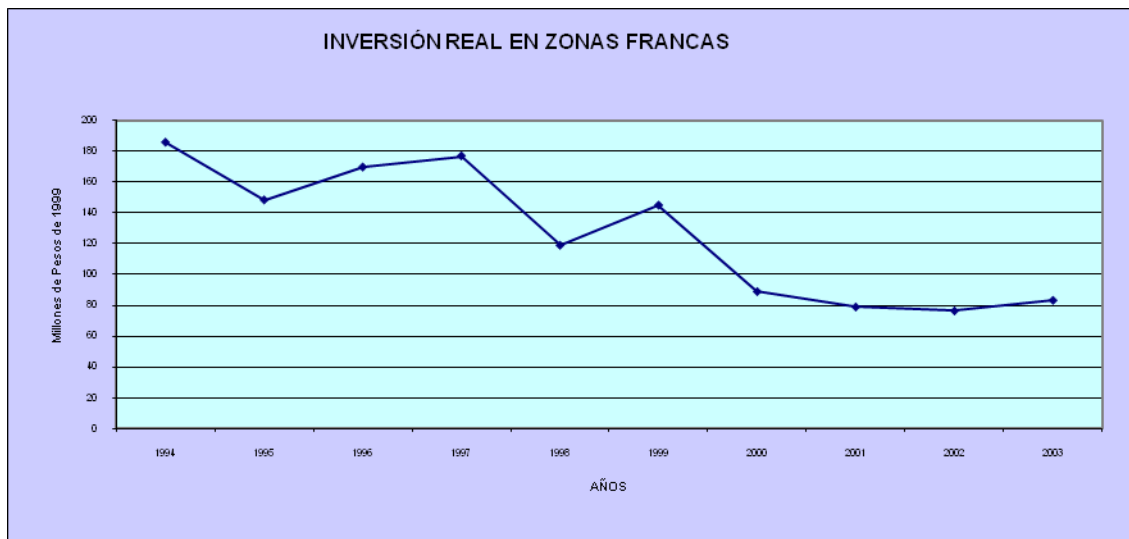
De esta forma, se observa un crecimiento en la mano de obra contratada en cerca de 9,500 nuevos puestos de trabajo entre los años 1994 y 2003, lo que significa un crecimiento cercano al 8% promedio anual, contribuyendo de manera favorable en la reducción del índice de desempleo.

Los usuarios instalados en Zonas Francas han realizado inversiones que alcanzan un total acumulado de mil ciento sesenta y nueve millones de dólares a precios corrientes (USD 1.169), tal y como se refleja en el gráfico que se presenta a continuación³⁵⁵:



(Fuente: Usuarios Operadores de las Zonas Francas)

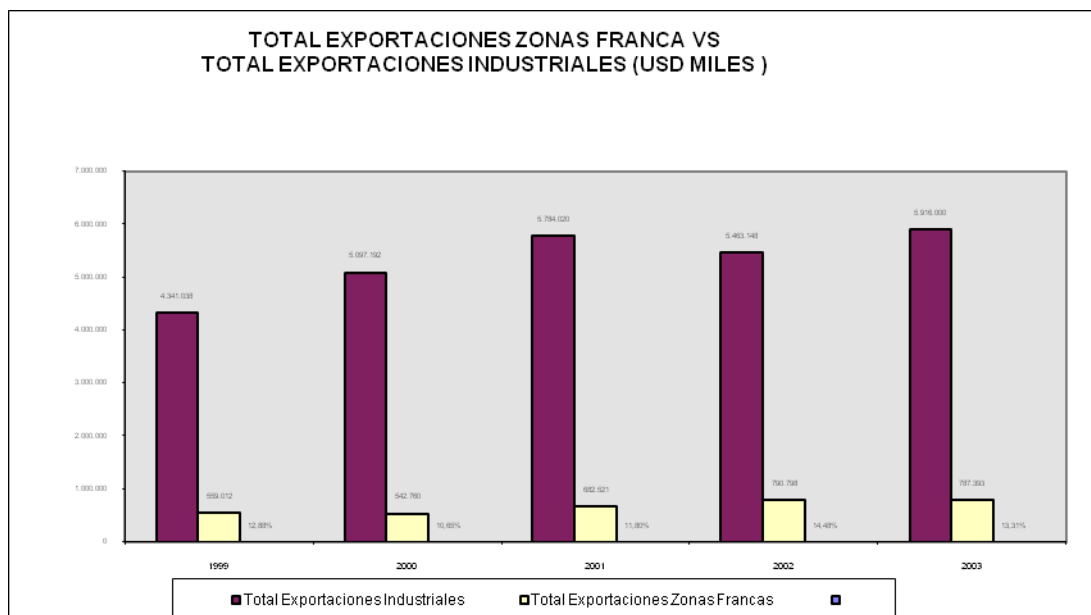
No obstante, es de anotar que en términos reales la inversión anual ha descendido a una tasa promedio del 6.3%, principalmente por la pérdida de seguridad jurídica del instrumento, problema que este proyecto de ley pretende solucionar.



(Fuente: Usuarios Operadores de las Zonas Francas)

³⁵⁵ *Ibíd.*

Otro factor importante en cuanto al desempeño de las Zonas Francas, es la participación de las exportaciones generadas frente al total de las exportaciones industriales del país, cuyos valores y porcentajes se muestran a continuación:



(Fuente Ministerio de Comercio Industria y turismo)

Es de destacar también que las exportaciones industriales de las Zonas Francas han crecido a una tasa mayor que las exportaciones totales de ese mismo sector. En efecto, mientras las exportaciones industriales de las Zonas Francas crecieron a una tasa promedio anual del 9.57%, las totales lo hicieron a un ritmo anual del 8.41%; este hecho permitió a las exportaciones industriales de las Zonas Francas ganar cerca de dos puntos porcentuales de participación en las exportaciones totales de origen industrial.

c. LA COMPETENCIA DEL HEMISFERIO

La gran mayoría de los incentivos y los servicios que se ofrecen en las zonas francas de la región son similares, pues los países compiten intensamente en la atracción de nuevas fuentes de empleo y oportunidades. Es precisamente esa fuerte competencia la que ha sofisticado el mecanismo de las Zonas Francas en los últimos años.

Factores como la reducción de trámites, disminución de costos, ubicación geográfica, así como el fortalecimiento institucional del instrumento, han permitido que en Centro América y el Caribe, cerca de cien (100) Zonas Francas (de las dos mil que hay en el mundo), sean el principal motor en la creación de 500.000 empleos directos, mediante la establecimiento de una moderna estructura para la recepción de inversión extranjera.

El desarrollo de estas Zonas Francas, ha incidido de manera decisiva en la generación de divisas y de valor agregado, tanto en el sector textil-confección (cuyas ventas externas se acercan a los diez mil millones de dólares al año), como en las áreas de electrónica, productos farmacéuticos y servicios de telecomunicaciones, generando importantes incrementos en el PIB y disminución de las tasas de desempleo.

El mecanismo de Zona Franca fue decisivo para la atracción tanto de la empresa INTEL a Costa Rica, como de otros mil proyectos nuevos a la región, que han incidido en un salto significativo en la calidad de vida y cambio de vocación comercial de nuestros vecinos del centro del hemisferio.

En el Caribe y Centro América los principales beneficios de las Zonas Francas son:

TIPO DE BENEFICIO (EXENCION)	ALCANCE DEL BENEFICIO
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	Usuarios operadores, desarrolladores, industriales de bienes, servicios y comerciales Reinversión de utilidades Exención extensiva a los socios
TRIBUTOS ADUANEROS	Bienes de capital, materias primas y repuestos Combustibles y lubricantes Autobuses y camiones
IMPUESTO A LAS VENTAS	Importación de bienes de capital, materias primas y repuestos Compras en el mercado local de bienes y servicios Servicios Públicos
OTRAS EXENCIONES	Sobre las transacciones de inmuebles en zona franca: Impuestos sobre capital y activos netos Impuesto de remesas, Impuestos municipales Impuesto de timbre, Impuesto de construcción y contratos de préstamos, registro y traspasos, Impuestos consulares Impuestos de patentes Impuestos para la constitución de sociedades

Algunos de estos países cuentan con otros beneficios, como son:

País	Beneficios
Costa Rica	Exención de impuesto sobre patrimonio

País	Beneficios
	Exención de impuestos municipales
	Exención de impuestos sobre la maquinaria y materias primas
	Otorgamiento del régimen fuera de las zonas francas
	Exención de todo tributo asociado con la exportación y reexportación
El Salvador	Exención de impuestos municipales
	Exención de impuestos sobre maquinaria y equipo
	Exoneración de derechos de internación
Guatemala	Exoneración de IVA en operaciones que no son de importación)
	Exoneración del impuesto único sobre inmuebles
	Exoneración de tributos aduaneros para la importación y consumo de fuel oil, bunker, gas butano y propano
Honduras	Exoneración de derechos de internación
	Exoneración del impuesto general de venta en operaciones que no son de importación
	Exoneración de impuestos municipales
Nicaragua	Exención total del impuesto selectivo de consumo
	Devolución del impuesto general de valor
	Exención de impuestos municipales
	Exención de aranceles sobre equipos de transporte
	Exención del pago de impuestos sobre la enajenación de inmuebles
	Exención de impuesto de timbres e impuestos por constitución, transformación, fusión y reforma de sociedad
Panamá	Exoneración total de impuestos sobre el capital o activos de la empresa
	Exoneración del impuesto de transferencia de bienes inmuebles
República Dominicana	Exención de impuestos de construcción, contratos de préstamos, registro y traspaso
	Exención del pago de impuestos sobre la constitución de sociedades
	Exención del pago de impuestos municipales
	Exención de impuestos de patentes
	Exención de derechos consulares

2. ZONAS DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL –ZEDER

a. ANTECEDENTES

Mediante la Ley 677 de 2001, el Congreso de la República creó las Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE), con el fin único de generar nuevas inversiones para fortalecer las exportaciones nacionales, a través de la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado y estimulen y faciliten la exportación de bienes y servicios producidos en los municipios de: Tumaco, Buenaventura, Ipiales, Cúcuta y Valledupar, dadas sus condiciones de ubicación y especiales necesidades de desarrollo.

El literal A del artículo 16 de la citada ley, establece los proyectos industriales calificados como elegibles en estas zonas, tendrán un régimen fiscal equivalente al de los usuarios industriales de bienes o de servicios de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios.

Según esto, para estos proyectos constituye renta exenta del impuesto sobre la renta y complementarios, la parte proporcional de los ingresos obtenidos por ventas a mercados externos; los pagos, abonos en cuenta y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos, no están sometidos a retención en la fuente ni causan impuesto sobre la renta y remesas, siempre y cuando dichos pagos estén directa y exclusivamente vinculados a las actividades industriales que desarrollen las sociedades constituidas para la ejecución de estos proyectos; y , en materia aduanera, tendrán exención total de tributos aduaneros.

b. LAS ZEDER EN COLOMBIA

El desmonte de las exenciones de los impuestos de renta y complementarios y de remesas para los usuarios industriales de bienes de las zonas francas, establecido por el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 a partir del 31 de diciembre de 2006, cobijó las exenciones equivalentes establecidas por el numeral 1º del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001, a favor de los proyectos industriales admitidos a las Zonas Especiales Económicas de Exportación.

A la fecha se han presentado cinco (5) proyectos para acceder a los beneficios de las ZEEE, de los cuales dos (2) han sido declarados elegibles y se encuentran en proceso de suscripción de los respectivos contratos de admisión a las Zonas de Buenaventura e Ipiales. Estos proyectos contienen compromisos de inversión que superan los \$ 3,3 millones de pesos y una expectativa de 71 nuevos empleos directos en los próximos años.

c. LA COMPETENCIA

Países como China, Corea, Taiwán, Panamá y México, entre otros, han creado zonas económicas en las que implementaron un régimen especial para atraer la inversión tanto de capital extranjero como nacional. Los resultados de estas políticas se han materializado en un incremento del producto interno bruto, del nivel de empleo y de la oferta de productos, tanto para el mercado local como para los mercados internacionales.

En efecto, en el caso de las Zonas de Guangdong, Fujian, Shanghai y Jiangsu en China, entre 1979 y 1995, atrajeron 128.1 millardos de dólares americanos en inversión extranjera directa y tuvieron la tasa de crecimiento del PIB más alta que el promedio del país.

Es de anotar, que el enfoque de estas zonas ha sido primordialmente la generación de desarrollo local y nacional, sin importar el destino de los productos que se fabriquen en el marco de esas condiciones especiales.

Con base en esta experiencia, el Gobierno Nacional está impulsando en Colombia las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional.

COMPROMISOS EN EL MARCO DE LA OMC

En este punto es importante realizar una consideración sobre la situación actual de Colombia frente a sus compromisos en la Organización Mundial del Comercio – OMC – relacionados con los instrumentos descritos.

Mediante la Ley 170 de diciembre 15 de 1994, el Honorable Congreso de la República aprobó el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, OMC, dentro de la cual, con el fin de lograr un comercio equitativo, los 144 países miembros acordaron desmontar gradualmente las subvenciones a las exportaciones de productos industriales. Colombia gozó de un periodo de gracia de ocho años a partir de la entrada en vigor del Tratado de la OMC, para el desmonte de estos subsidios, el cual expiró en 2003.

Este plazo fue prorrogado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, hasta diciembre 31 de 2006³⁵⁶.

³⁵⁶ La decisión del comité fue la siguiente: “Colombia garantizará la conformidad de sus leyes y reglamentos con sus compromisos en el marco de la presente decisión. El periodo de transición para la eliminación de las subvenciones a la exportación que se describen en el párrafo 9 no se prorrogará, en ningún caso, más allá de 2006, incluido el plazo final de dos años previsto en la última frase del párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC. Por consiguiente, las autoridades colombianas adoptarán las medidas apropiadas para cumplir lo dispuesto en la presente decisión. Entre tales medidas, Colombia emprenderá la reforma de su legislación no mas tarde del 30 de junio de 2003 para ponerla en conformidad con la presente decisión”.

Para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos ante la Organización Mundial del Comercio, OMC, Colombia, a través del H. Congreso de la República, desmontó a partir del 31 de diciembre del año 2006, mediante el artículo 69 de la Ley 863 de 2003, las exenciones de los impuestos de renta y complementarios y de remesas establecidas en los artículos 15 de la Ley 109 de 1985 y 213 y 322, literal m) del Estatuto Tributario, a favor de los Usuarios Industriales de Bienes de las Zonas Francas. Dicho desmonte cobijó las exenciones equivalentes, establecidas por el numeral 1º del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001, a favor de los proyectos industriales admitidos a las Zonas Especiales Económicas de Exportación.

Teniendo en cuenta estas restricciones de la institucionalidad internacional del Comercio Exterior de Colombia, el Gobierno Nacional propone mediante este proyecto de ley, redefinir la finalidad de las Zonas Francas y de las Zonas Especiales Económicas de Exportación, de manera que no se ponga al país en situación de incumplimiento frente a sus socios comerciales internacionales, pero asegurando que se pueda contar con estos instrumentos para la creación de empleo, la captación de nuevas inversiones de capital y la promoción de la competitividad de las regiones donde se establezcan, con base en un tratamiento tributario especial en materia de impuestos sobre la renta y valor agregado.

CONTENIDO DE LA LEY

El primer capítulo del proyecto de Ley que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, corresponde a las Zonas Francas.

Los artículos 1 al 4 establecen la institucionalidad de las Zonas Francas, con el objeto de establecer un marco jurídico claro y estable, acorde con los parámetros internacionales sobre estos instrumentos. Estas normas se proponen dada la importancia que tienen las zonas francas en la atracción de inversión, con el propósito de dotarlas de regulación segura y confiable acorde con la brindada a los inversionistas por países Centroamericanos y del Caribe.

La definición de la institución (artículo 1), contiene todos sus elementos esenciales, de acuerdo con el desarrollo internación de la misma, a saber: la delimitación de una zona geográfica, el desarrollo de las actividades industriales de bienes y servicios o actividades comerciales y el tratamiento especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

El artículo 2 establece las finalidades de las Zonas Francas, lo cual es un elemento fundamental tanto para los usuarios de las mismas como para el Estado en su actividad. Con este artículo, se propone incluir en una ley de la República, la necesaria unión que debe haber entre los objetivos del inversionista privado en su actividad comercial, que incluyen el lucro de la empresa que se propone

realizar en la Zona Franca, con los objetivos estatales de desarrollo general y de crecimiento económico.

El artículo 3 define las personas que van a ser usuarios de Zonas Francas, dividiéndolos en cuatro grupos: los Usuarios Operadores, los Usuarios Industriales de Bienes, los Usuarios Industriales de Servicios y los Usuarios Comerciales. La definición clara de las personas que tienen acceso a los servicios de las Zonas Francas y que, en general, tienen la posibilidad de participar de los beneficios de este instrumento, hace parte del marco general de aplicación de la ley y delimita su alcance.

Se diferencian los Usuarios Operadores, como las personas jurídicas autorizadas para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a sus usuarios, del resto de usuarios.

Los otros usuarios se clasifican dependiendo de la actividad que desarrollen. Por un lado, están quienes están autorizados para desarrollar alguna actividad de producción, transformación o ensamble de bienes, mediante el procesamiento de materias primas o de productos semi-elaborados. Estos son los Usuarios Industriales de Bienes.

Por su parte, los Usuarios Industriales de Servicios, son las personas jurídicas autorizadas para desarrollar actividades que impliquen la prestación de algunos servicios, que a título de ejemplo trae la ley, como son los de logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación, telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos, y otros que establece el mismo artículo.

Finalmente el artículo define a los Usuarios Comerciales, como las personas jurídicas autorizadas para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias Zonas Francas.

El artículo 4 del proyecto es fundamental para dar seguridad jurídica a los Usuarios de las Zonas Francas como al público en general, pues en él se señalan los parámetros para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, en lo relacionado con esta institución. Estas directrices incluyen la necesidad de que el reglamento del Gobierno contemple la determinación a lo relativo a la autorización y funcionamiento de Zonas Francas Permanentes o Transitorias, los controles para evitar que los bienes almacenados o producidos en Zona Franca ingresen al territorio aduanero nacional sin el cumplimiento de las disposiciones legales, la determinación de las condiciones con arreglo a las cuales los bienes fabricados o almacenados en Zona Franca, pueden introducirse al territorio aduanero nacional, así como las normas que regulen el ingreso temporal a territorio aduanero nacional o de éste a una Zona Franca, de materias primas,

insumos y bienes intermedios para procesos industriales complementarios, y partes, piezas y equipos para su reparación y mantenimiento

Por último, este artículo señala que el Gobierno Nacional debe incluir en el reglamento los requisitos y términos dentro de los cuales los actuales usuarios deban adecuarse a la nueva concepción de las zonas francas.

En materia tributaria, teniendo en consideración la situación actual de las Zonas Francas en Colombia y su desarrollo en los países vecinos, con el propósito de atraer y estimular la inversión extranjera, incrementar la producción nacional y regular la tributación general, el capítulo propone una tarifa de impuesto sobre la renta del veinticinco por ciento (25%), para los usuarios operadores, industriales de bienes e industriales de servicios de las zonas francas.

Esta tarifa es inferior en diez (10) puntos porcentuales a la actual tarifa general de dicho impuesto, manteniendo la tributación con la tarifa general para los usuarios comerciales, dado que sus actividades no se desarrollan de manera exclusiva dentro de una o varias zonas francas. Igualmente, exceptúa a los mencionados beneficiarios de la tarifa del 25%, del impuesto de remesas, a partir del 1º de enero de 2007.

La tarifa propuesta nivela la tributación colombiana en el impuesto sobre la renta con la de otros países como Guatemala y Costa Rica, haciendo más favorable y llamativa la inversión. Ello, aunado a la eliminación del impuesto de remesas del siete por ciento (7%) existente para la transferencia de utilidades al exterior, hace más equitativa la obligación fiscal y permitirá acentuar el desarrollo productivo.

Además, considerando que el ordenamiento tributario establece un procedimiento especial para la determinación de la tributación de las utilidades de las sociedades a título de participaciones o dividendos de los socios y accionistas, fundamentado en la tarifa de impuesto sobre la renta que pagan las sociedades sobre dichas utilidades, el capítulo adiciona el numeral 1 del artículo 49 del Estatuto Tributario, adecuando dicho procedimiento a la nueva tarifa de impuesto sobre la renta para las personas jurídicas usuarias de zonas francas que deben repartir utilidades.

Finalmente, con el fin de dar un tratamiento integral a estas zonas de producción de bienes y servicios, el capítulo establece el mismo tratamiento fiscal de exportación, a las ventas de materias primas, partes, insumos y bienes terminados necesarios para el desarrollo del objeto social de los usuarios industriales de bienes o de servicios, que se realicen desde el territorio aduanero nacional a dichos usuarios de las zonas francas, o que se realicen entre dichos usuarios.

El gran aporte de este proyecto, radica en que se propone la introducción de una normatividad de las zonas francas que permita reproducir, en espacios seguros,

un entorno estable para los inversionistas, similar al ambiente de negocios de sus países de origen, dotado de todos los servicios modernos, con neutralidad fiscal y agilidad en los trámites y procedimientos.

El segundo capítulo del proyecto de Ley que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, corresponde a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER.

Como se explicó, el propósito de estas normas es ajustar la finalidad de las Zonas Especiales Económicas de Exportación a la promoción, al desarrollo y ejecución de procesos productivos de bienes y servicios, modificando de esta manera el capítulo I de la Ley 677 de 2001.

Se pretende pues, la creación en unas zonas determinadas de condiciones especiales, que favorezcan la concurrencia de nuevas inversiones de capital privado, impulsoras del desarrollo económico y social de estas zonas. Es importante tener en consideración también, que esta modificación es ajustada a los compromisos adquiridos por el país ante la OMC, tal como se expuso.

En este sentido el artículo 9 y 10 del proyecto redefinen las Zonas Especiales Económicas de Exportación establecidas en la Ley 677 de 2001, convirtiéndolas en las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER, las cuales tendrán por finalidad la promoción, desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios, mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado en la forma de nuevas inversiones que impulsen el desarrollo económico y social de la Zona.

El artículo 11 del proyecto, prevé la aplicación de las normas tributarias establecidas para los usuarios operadores e industriales de bienes o de servicios de las zonas francas, a los proyectos industriales de las ZEDER.

Asimismo, el proyecto trae una norma con el objeto de adecuar a las ZEDER, a los proyectos que dentro del marco de la ley 677 de 2001 hubieren sido admitidos a la fecha de entrada en vigencia de la ley, dentro de los plazos y con los requisitos que establezca el Gobierno Nacional.

Finalmente, existen dos artículos muy importantes para este proyecto, relacionados con el tratamiento de los beneficiarios de éstos mecanismos en la actualidad y la modificación de sus condiciones mediante esta ley, así como de las normas existentes en este momento y su derogatoria.

El artículo 13 del proyecto establece el mantenimiento del tratamiento tributario a los proyectos de infraestructura que hayan sido calificados como elegibles en las Zonas Especiales Económicas de Exportación y para los Usuarios Operadores de las Zonas Francas calificados como tales, con anterioridad a la entrada en

vigencia de la ley que se propone. El propósito de este artículo es mantener las reglas de juego para algunas personas que ya han realizado su inversión en estas Zonas con base en las autorizaciones que el mismo Gobierno les ha otorgado y, por esta vía, demostrar el compromiso que tiene el país con el fortalecimiento de la confianza de los Inversionistas.

Por su parte, el artículo de derogatorias incluye al artículo 45 de la Ley 768 de 2002, por cuanto dentro de las actividades reguladas por el Proyecto de Ley, se encuentran las relacionadas con los servicios de telecomunicaciones y valor agregado. Allí también se incluye el inciso final del artículo 5 de la Ley 677 de 2001, habida consideración de que el Proyecto suprime para los proyectos industriales de las ZEDER, la obligación de exportación y no modifica la obligación de pago de los tributos aduaneros cuando se introduzcan al territorio aduanero nacional los bienes introducidos a las ZEDER, prevista en el artículo 9º de la Ley 677, ni la aplicación de la normatividad aduanera de los usuarios industriales de bienes de las zonas francas, a los usuarios de los proyectos industriales de las ZEDER, establecida en el numeral 2 del artículo 16 de esta ley.

Cabe señalar que, dentro de tal normatividad, el artículo 43 del Decreto 2233 de 1996 establece que la introducción al resto del territorio nacional, de bienes provenientes de un usuario de zona franca, es considerada como una importación y debe someterse a las normas y requisitos exigidos a las importaciones, de conformidad con la legislación aduanera vigente.

Así mismo, el artículo de derogatorias incluye la eliminación de los artículos 319, 320, 321, 321-1, 322 y 328, correspondientes al título IV del libro primero del Estatuto Tributario, en los cuales se establece el impuesto de remesas, el cual genera una carga fiscal adicional para los inversionistas, que en algunos casos resulta determinante para la decisión de Inversión de un particular en Colombia, frente a sus países vecinos y competidores por esta inversión que no la tienen, mientras que no representa una porción importante de los ingresos corrientes de la Nación.

Finalmente, se incluye dentro de este artículo una disposición que extiende la posibilidad de descontar el IVA pagado por adquirir o importar maquinaria industrial hasta el año 2007 inclusive, previsto en el artículo 485-2 del Estatuto Tributario.

CONCLUSIÓN

Con este proyecto de Ley, compatible con las normas internacionales, Colombia responde a la necesidad de efectuar ajustes a la legislación existente para canalizar hacia nuestro territorio beneficios similares a los obtenidos en Centro América y el Caribe, a través de las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER, y alcanzar mayores niveles de competitividad, disminución en la tasa de desempleo y aumento del PIB. Además, nuestro país queda con uno de los estatutos de Zonas Francas más modernos del hemisferio, con grandes posibilidades de impacto en la generación de empleo en los próximos años, a través de la atracción de nueva inversión y consolidación de la existente.

JORGE HUMBERTO BOTERO
Ministro de Comercio, Industria
Público
y Turismo

ALBERTO CARRASQUILLA B
Ministro de Hacienda y Crédito

ANEXO 5.
ZONAS FRANCAS AMPLIADAS

EMPRESA	CLASE ZF	SECTOR	UBICACIÓN	INVERSIÓN (MILLONES \$)	EMPLEOS DIRECTOS
Z.F. RIONEGRO	AMPLIACIÓN	INDUSTRIAL – CONFECCIONES – MANUFACTURAS	RIONEGRO (ANTIOQUIA)	244	0
ZF BOGOTÁ	AMPLIACIÓN	INDUSTRIAL	BOGOTÁ (CUNDINAMARCA)	277	290
ZF PACÍFICO	AMPLIACIÓN	INDUSTRIAL	PALMIRA (VALLE DEL CAUCA)	2000	1520
TOTAL	3	-	-	2.521	1.810

ZONAS FRANCAS PERMANENTES

DECLRADAS POR LA DIAN

EMPRESA	CLASE ZF	SECTOR	UBICACIÓN	INVERSIÓN (MILLONES \$)	EMPLEO
URABÁ	PERMANENTE	AGROINDUSTRIAL - BANANO	APARTADÓ (ANTIOQUIA)	270.000	2.870
LA CAYENA	PERMANENTE	INDUSTRIAL- CONSTRUCCIÓN – CLUSTER	BARRANQUILLA (ATLÁNTICO)	57.354	429
INTERNACIONAL DEL ATLÁNTICO	PERMANENTE	INDUSTRIAL	GALAPA (ATLÁNTICO)	41.277	4.592
PARQUE INDUSTRIAL DEXTON	PERMANENTE	INDUSTRIAL – PETROQUÍMICOS, PLÁSTICOS, TEXTILES	CARTAGENA (MAMONAL – BOLÍVAR)	38.884	1.260
AGROINDUSTRIAL DEL MAGDALENA MEDIO	PERMANENTE	AGROPECUARIO	LA DORADA (CALDAS)	36.250	820

EMPRESA	CLASE ZF	SECTOR	UBICACIÓN	INVERSIÓN (MILLONES \$)	EMPLEO
PLIC S.A.	PERMANENTE	AGROINDUSTRIAL	COTA (CUNDINAMARCA)	340.000	6.591
INTEXMODA S.A.	PERMANENTE	INDUSTRIAL - TEXTIL (CONFECCIÓN)	FUNZA (CUNDINAMARCA)	21.909	6.400
TAYRONA S.A.	PERMANENTE	INDUSTRIAL – MULTIUSUARIO	SANTA MARTA (MAGDALENA)	53.482	31
LAS AMÉRICAS	PERMANENTE	AGROINDUSTRIAL	MAMATOCO (MAGDALENA)	149.345	390
TOTAL	9	-	-	1"008.501	23.383

APROBADAS POR LA COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONS FRANCAS - CIZF

EMPRESA	CLASE ZF	SECTOR	UBICACIÓN	INVERSIÓN (MILLONES \$)	EMPLEO
PUERTA DE LAS AMÉRICAS	PERMANENTE	MULTIUSUARIO - SERVICIOS	CARTAGENA (BOLÍVAR)	194.000	28
Z.F. OCCIDENTE	PERMANENTE	INDUSTRIAL	MOSQUERA (CUNDINAMARCA)	19.481	4.200
TOTAL	2	-	-	216.000	4.228

ZONAS FRANCAS UNIEMPRESARIALES

DECLARADAS POR LA DIAN

EMPRESA	CLASE ZF	SECTOR	UBICACIÓN	INVERSIÓN (MILLONES \$)	EMPLEO
K - C ANTIOQUIA GLOBAL LTDA.	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL - PAPEL ASEO	BARBOSA (ANTIOQUIA)	65.300	169
ARGOS S.A.	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL - CEMENTO	CARTAGENA (BOLÍVAR)	712.331	355
GYPLAC S.A.	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL - PLACAS YESO CARTÓN	CARTAGENA (BOLÍVAR)	71.760	150
MAQUILAGRO S.A.	UNIEMPRESARIAL	AGROINDUSTRIAL - BIOCOMBUSTIBLES - REMOLACHA AZUCARERA	TUTA (BOYACÁ)	79.334	120
AGROINDUSTRIAS DEL CAUCA	UNIEMPRESARIAL	AGROINDUSTRIAL - AZÚCAR	GUACHENE (CAUCA)	39.761	535
BIO D S.A.	UNIEMPRESARIAL	AGROINDUSTRIAL - BIOCOMBUSTIBLES - ACEITE DE PALMA	FACTATIVÁ (CUNDIMARCA)	42.356	34
PEPSICO ALIMENTOS S.A.	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL - ALIMENTOS	FUNZA (CUNDINAMARCA)	69.958	220
SIEMENS MANUFACTURING	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL - METALMECÁNICO	TENJO (CUNDINAMARCA)	91.858	215
ESTRATEGIAS CONTACT CENTER	UNIEMPRESARIAL	SERVICIOS	BOGOTÁ (CUNDINAMARCA)	5.474	564
CORFERIAS S.A.	UNIEMPRESARIAL	SERVICIOS	BOGOTÁ (CUNDINAMARCA)	71.650	20
PAUL CALLEY S.A.	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL - COSMÉTICOS	TOCANCIPÁ (CUNDINAMARCA)	14.000	606
BIOCOMBUSTIBLES SOSTENIBLES DEL CARIBE S.A.	UNIEMPRESARIAL	AGROINDUSTRIAL - BIOCOMBUSTIBLES - ACEITE DE PALMA	SANTA MARTA (MAGDALENA)	16.035	30
ECODIESEL COLOMBIA S.A.	UNIEMPRESARIAL	AGROINDUSTRIAL - BIOCOMBUSTIBLES - PALMA DE ACEITE	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	69.500	179
CERVECERÍA DEL VALLE	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL - BEBIDAS	YUMBO (VALLE DEL CAUCA)	332.567	211
TOTAL	14	-	-	1*681.884	3.408

APROBADAS POR LA COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONS FRANCAS – CIZF

EMPRESA	CLASE ZF	SECTOR	UBICACIÓN	INVERSIÓN (MILLONES \$)	EMPLEO
CONTECAR S.A.	UNIEMPRESARIAL	SERVICIOS – PORTUARIOS	CARTAGENA (BOLÍVAR)	232.330	134
REFICAR	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL – REFINERÍA	CARTAGENA (BOLÍVAR)	5"003.100	100
ACERÍAS PAZ DEL RÍO	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL – ACERO	BELENCITO (BOYACÁ)	383.000	2.271
VIDRIO ANDINO S.A.	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL – VIDRIO PLANO	SOACHA (CUNDINAMARCA)	317.240	140
SOCIEDAD PORTUARIA DE SANTA MARTHA – SPSM	UNIEMPRESARIAL	SERVICIOS - PORTUARIOS	STA. MARTA (MAGDALENA)	235.331	87
DESTILERÍA RIOPAILA	UNIEMPRESARIAL	AGROINDUSTRIAL - BIOCOMBUSTIBLES – AZÚCAR	ZARZAL (VALLE DEL CAUCA)	38.660	500
TERMINAL CONTENEDORES BUENAVENTRURA	UNIEMPRESARIAL	SERVICIOS – PORTUARIOS	BUENAVENTURA (VALLE DEL CAUCA)	326.799	791
PLANTA COLOMBINA	UNIEMPRESARIAL	INDUSTRIAL - DULCES, GOMAS Y CHICLES	ZARZAL (VALLE DEL CAUCA)	61.985	500
TOTAL	8	-	-	6"598.445	4.523

TOTALES

	# ZONAS FRANCAS	INVERSIONES (MILLONES \$)	EMPLEO
TOTAL	36	9'507.351	37.352

FUENTE: INFORME COMISIÓN INTERSECTORIAL ZONAS FRANCAS. Agosto 27 de 2008³⁵⁷.

NOTA: La razón por la que los totales consignados en esta tabla son menores a los informados por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo¹ es que fue imposible obtener algunas de las cifras oficiales.

³⁵⁷ El informe del que se obtuvo la información contenida en el presente Anexo se complementó con datos obtenidos en las siguientes fuentes:

- ZONAS FRANCAS. Un nuevo régimen para la transformación. Luis Guillermo Plata Páez, Ministro de Comercio, Industria y Turismo. Cali, Junio 27/08
- Presentación Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Apoyando el Salto Regional a la Productividad y el Empleo. Socialización del Sistema Nacional de Competitividad y Programas Nacionales para Bolívar, Atlántico y San Andrés y Providencia. 26 de febrero de 2008. Diapositiva 15
- <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=6542&IDCompany=1> (Sept.9/08). Noticia de Ag. 5/08
- <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/VerImp.asp?ID=6563&IDCompany=1> (Sept. 11/08)
- http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/Z/zona_franca_de_uraba_ya_tiene_la_autorizacion_de_la_dian/zona_franca_de_uraba_ya_tiene_la_autorizacion_de_la_dian.asp?CodSeccion=19 (Sept. 9/08) Noticia de julio 4/08
- <http://www.elpais.com.co/paionline/notas/Julio052008/valle.html> (Sept. 11/08)
- <http://www.elheraldo.com.co/ELHERALDO/BancoConocimiento/W/wecoprimerazona/wecoprimerazona.asp?CodSeccion=16> (Sept. 9/08). Noticia de Sept. 9/08

ANEXO 6.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO G/SCM/N/177/SLV

7 de julio de 2008

(08-3255)

Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias

Original: español

SUBVENCIONES

Continuación de la prórroga prevista en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias del período de transición para la eliminación de las subvenciones a la exportación de conformidad con el procedimiento establecido en la Decisión del Consejo General que figura en el documento WT/L/691

EL SALVADOR

La siguiente comunicación, de fecha 30 de junio de 2008, se distribuye a petición de la Delegación de El Salvador.

I. "PROGRAMA DE ZONAS FRANCAS Y DEPÓSITOS DE PERFECCIONAMIENTO ACTIVO"

De conformidad con la decisión sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación contenidas en el documento WT/MIN(01)/17, párrafo 10.6 así como a la solicitud de prórroga del período de transición bajo el procedimiento establecido en el documento el documento G/SCM/39 y la decisión del Consejo General de la OMC WT/L/691, así como las decisiones del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias contenidas en el documento G/SCM/65, G/SCM/65/Add.1, G/SCM/65/Add.2, G/SCM/65/Add.3 G/SCM/65/Add.4 y G/SCM/65/Add.5, para el programa de zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo, El Salvador tiene a bien remitir la presente notificación relativa a dicho programa, de conformidad a) del párrafo 2 del documento WT/L/691.1

El Salvador desea confirmar por este medio, tal como lo requiere el párrafo 3 a) del documento WT/L/691, el programa de Zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo, cumple con los requisitos ahí establecidos en relación al "statu quo".

1. Si procede, título del programa de subvenciones, o una breve descripción o identificación de la subvención

Incentivos a empresas que operan en zonas francas o en depósitos de perfeccionamiento activo.

2. Período que abarca la notificación

2007.

3. Objetivo de política y/o finalidad de la subvención

No se han introducido modificaciones al programa respecto a la notificación de actualización previa presentada.

4. Fundamento y legislación en que se basa la subvención (incluida la identificación de las disposiciones legales en virtud de las cuales se concede)

A. FUNDAMENTO

Por las razones expuestas en notificaciones previas, El Salvador se ve en la necesidad de mejorar el bienestar de la población, por lo que las oportunidades proveídas mediante este esquema resultan indispensables para promover el desarrollo económico y social del país, creando oportunidades para mantener y mejorar los niveles de empleo y por ende, el bienestar de nuestra población.

En ese sentido, para el cierre de 2007 mediante el programa de desarrollo en cuestión, el número de personas empleadas directamente por empresas beneficiadas por la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, llegó a ser 82,367 permitiendo a un gran número de familias percibir ingresos permanentes, oportunidades de empleo, acceso a la seguridad social, educación, salud y sistema de pensiones, entre otros. Asimismo, las actividades fomentaron la creación de 164,734 empleos indirectos con lo cual se crearon un total de cerca de 247,101 puestos de trabajo, representando el 14 por ciento de la fuerza laboral en El Salvador. Cabe señalar que cerca del 75 por ciento de los empleos generados a través de este esquema los ocupan mujeres, quienes en un gran porcentaje son cabezas de familia, dándoles la oportunidad de mejorar el nivel de vida de sus familias y garantizándoles un mayor acceso a la salud, educación y seguridad.

Las exportaciones de maquila representaron 1,801 millones de dólares EE.UU., constituyéndose en el principal producto de exportación del país hacia terceros mercados.

El número de empresas beneficiadas por la Ley se situó en 314 de las cuales el 58 por ciento correspondió a compañías extranjeras y el resto a nacionales.

B. LEGISLACIÓN

No se han introducido modificaciones al programa respecto a la notificación de actualización previa presentada.

5. Forma de la subvención (es decir, donación, préstamo, desgravación fiscal, etc.)

No se han introducido modificaciones al programa respecto a la notificación de actualización previa presentada.

6. A quién y cómo se abona la subvención (si son productores, exportadores, u otras personas; mediante qué mecanismo; si se trata de una suma fija o de una cantidad variable por unidad; en este último caso, indíquese cómo se determina)

No se han introducido modificaciones al programa respecto a la notificación de actualización previa presentada.

7. Subvención por unidad o, cuando ello no sea posible, cuantía total o cuantía anual presupuestada para esa subvención (con indicación, a ser posible, de la subvención media por unidad en el año precedente). Cuando no sea posible indicar la subvención por unidad (para el año abarcado por la notificación, para el año anterior, o ambos), se facilitará una explicación completa

Dadas las características del programa y su cobertura no es posible contar con datos estadísticos que reflejen el monto de los incentivos por unidad.

8. Duración de la subvención y/o cualquier otro plazo que pueda afectarla, incluida la fecha de inicio/comienzo

Se ajustará a los compromisos internacionales de El Salvador, en particular al Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC.

9. Datos estadísticos que permitan una evaluación de los efectos de la subvención en el comercio. El carácter y el alcance específicos de dichas estadísticas se dejan a criterio del Miembro que notifica. No obstante, en la medida de lo posible, pertinente y/o determinable, es conveniente que esa información incluya estadísticas de la producción, del consumo, de las importaciones y de las exportaciones del (de los) producto(s) o sector(es) subvencionado(s):

(Continúa en la página siguiente)
CUADRO COMPARATIVO
(en millones de dólares EE.UU.)

1 Las notificaciones presentadas por El Salvador de conformidad con el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se encuentran registradas bajo referencias G/SCM/N/38/SLV/Suppl.1, G/SCM/N/48/SLV/Suppl.1, G/SCM/N/60/SLV/Suppl.1 y G/SCM/N/71/SLV/Suppl.1.; G/SCM/N/95/SLV y G/SCM/N/99/SLV; G/SCM/N/114/SLV y G/SCM/N/114/SLV/Corr.1; G/SCM/N/123/SLV y G/SCM/N/128/SLV; G/SCM/N/146/SLV; y G/SCM/N/155/SLV y G/SCM/N/160/SLV.

G/SCM/N/177/SLV

Página 2

G/SCM/N/177/SLV

Página 3

G/SCM/N/177/SLV

Página 4

G/SCM/N/177/SLV

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
G/SCM/N/155/SLV
G/SCM/N/160/SLV
19 de julio de 2007
(07-3059)
Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias
Original: español

SUBVENCIONES

Notificación nueva y completa de conformidad con el párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994 y el artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

Prórroga prevista en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC del período de transición para la eliminación de las subvenciones a la exportación de conformidad con el procedimiento establecido en el documento G/SCM/39

Notificación de actualización

EL SALVADOR

La siguiente comunicación, de fecha 29 de junio de 2007, se distribuye a petición de la delegación de El Salvador.

I. "PROGRAMA DE ZONAS FRANCAS Y DEPÓSITOS DE PERFECCIONAMIENTO ACTIVO"

De conformidad con la decisión sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación contenidas en el documento WT/MIN(01)/17, párrafo 10.6 así como a la solicitud de prórroga del período de transición bajo el procedimiento establecido en el documento G/SCM/39, y las decisiones del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias contenidas en el documento G/SCM/65, G/SCM/65/Add.1, G/SCM/65/Add.2, G/SCM/65/Add.3 y G/SCM/65/Add.4, para el programa de zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo, El Salvador tiene a bien remitir la presente notificación relativa a dicho programa, de conformidad al apartado d) del párrafo 1 del documento G/SCM/39.1

El Salvador desea confirmar por este medio, tal como lo requiere el párrafo 4 a) del documento G/SCM/39, el programa de Zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo, cumple con los requisitos ahí establecidos en relación al "statu quo".

1. Si procede, título del programa de subvenciones, o una breve descripción o identificación de la subvención

Incentivos a empresas que operan en zonas francas o en depósitos de perfeccionamiento activo.

2. Período que abarca la notificación

2006

3. Objetivo de política y/o finalidad de la subvención

Promover la generación de mayores oportunidades de empleos, a través de incentivos a la inversión para empresas que se dediquen a la exportación de bienes y servicios, que contribuyan a lograr un crecimiento económico sostenible.

4. Fundamento y legislación en que se basa la subvención (incluida la identificación de las disposiciones legales en virtud de las cuales se concede)

A) FUNDAMENTO

A raíz del conflicto armado que vivió El Salvador durante la década de los ochenta y principios de los noventa se experimentaron daños en la infraestructura que afectaron seriamente a los sectores productivos, la inversión, y el desarrollo de las exportaciones, situación que no permitió la utilización de este esquema de desarrollo. Posteriormente con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, el país comenzó a beneficiarse de este esquema, el cual propició la generación de empleo, tan necesaria para aliviar la pobreza y falta de oportunidades que impactaron seriamente a la población en los años ochenta.

Los terremotos acaecidos en el año 2001 provocaron la pérdida de muchos empleos, sobre todo para aquella parte de la población menos favorecida económicamente, aumentando aún más las necesidades de empleo. Según reporte de CEPAL, las pérdidas totales ascendieron a 1.603 millones de dólares EE.UU., equivalente al 12 por ciento del PIB y al 55 por ciento de las exportaciones del año 2000. En ese contexto de post-terremoto, El Salvador se ve en la necesidad de mejorar el bienestar de la población, especialmente la más afectada por los terremotos, por lo que las oportunidades proveídas mediante este esquema resultan indispensables para promover el desarrollo económico y social del país, creando oportunidades para mantener y mejorar los niveles de empleo y por ende, el bienestar de nuestra población.

Para el cierre de 2006, el número de personas empleadas directamente por empresas beneficiadas por la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, llegó a ser los 80.000 permitiendo a un gran número de familias

percibir ingresos permanentes, oportunidades de empleo, acceso a la seguridad social, educación, salud y sistema de pensiones, entre otros. Asimismo, las actividades fomentaron la creación de 160.000 empleos indirectos con lo cual se crearon un total de cerca de 240.000 puestos de trabajo, representando el 8,9 por ciento de la fuerza laboral en El Salvador. Cabe señalar que cerca del 75 por ciento de los empleos generados a través de este esquema los ocupan mujeres, quienes en un gran porcentaje son cabezas de familia, dándoles la oportunidad de mejorar el nivel de vida de sus familias y garantizándoles un mayor acceso a la salud, educación y seguridad.

Las exportaciones de maquila representaron 1.602 millones de dólares EE.UU., constituyéndose en el principal producto de exportación del país hacia terceros mercados.

El número de empresas beneficiadas por la Ley se situó en 302 de las cuales el 57 por ciento correspondió a compañías extranjeras y el resto a nacionales.

B) LEGISLACIÓN

La Ley de Fomento de exportaciones, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 81, del 5 de septiembre de 1974, publicada en el Diario Oficial N° 180, Tomo 244 del 27 de septiembre de 1974; derogada mediante la Ley del Régimen de zonas francas y recintos fiscales, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 461 del 15 de marzo de 1990, publicada en el Diario Oficial N° 88, Tomo 307 del 18 abril de 1990; y derogada mediante la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 405 del 3 de septiembre de 1998, publicada en el Diario Oficial N° 176, Tomo N° 340 del 23 de septiembre de ese mismo año y su reforma dada mediante Decreto Legislativo N° 464 del 22 de octubre de 1998, publicado en el Diario Oficial N° 215, Tomo N° 341 del 18 de noviembre de ese mismo año.

5. Forma de la subvención (es decir, donación, préstamo, desgravación fiscal, etc.)

Es importante mencionar que siendo El Salvador un país en desarrollo, no cuenta con los recursos necesarios para otorgar ayudas directas a inversionistas para que se establezcan en el país, por lo que al establecer este esquema con el objetivo de promover el desarrollo económico y social de nuestra población, lo hace utilizando un mecanismo de sacrificio de ingresos fiscales, cuya compensación se logra a través de proveer mayores oportunidades de empleo para los salvadoreños.

En relación a la forma de los incentivos, éstos se otorgan a:

Los usuarios que se establezcan en zonas francas o fuera de éstas en depósitos de perfeccionamiento activo, con los siguientes beneficios e incentivos:

a) exención de aranceles a la importación para maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y accesorios, utensilios y demás enseres que sean necesarios para la ejecución de la actividad incentivada;

b) exención de aranceles a la importación para materias primas, partes, piezas, componentes o elementos, productos semielaborados, productos intermedios, envases, etiquetas, empaques, muestras y patrones necesarios para la ejecución de la actividad incentivada de la empresa. De igual manera pueden ingresar bajo el tratamiento antes mencionado maquinarias, aparatos y equipos y cualquier otro bien que tenga que destinarse a reparación por parte de los beneficiarios, incluso, los productos exportados que se reimporten en calidad de devolución;

c) exención de aranceles a la importación para lubricantes, catalizadores, reactivos, combustibles y cualquier otra sustancia o material necesarios para la actividad productiva;

d) exención total del impuesto sobre la renta por el período que realicen sus operaciones en el país, contados a partir del ejercicio anual impositivo en que el beneficiario inicie sus operaciones;

e) exención total de los impuestos municipales sobre el activo y patrimonio de la empresa, por el período que realicen sus operaciones en el país, a partir del ejercicio de sus operaciones;

f) exención total del impuesto sobre transferencia de bienes raíces, por la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad incentivada.

6. A quién y cómo se abona la subvención (si son productores, exportadores, u otras personas; mediante qué mecanismo; si se trata de una suma fija o de una cantidad variable por unidad; en este último caso, indíquese cómo se determina)

Gozarán de los beneficios e incentivos, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, titulares de empresas que desarrollen, administren o se establezcan en zonas francas o fuera de ellas; que se dediquen a:

a) la producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de bienes y servicios;

b) la prestación de servicios vinculados al Comercio Internacional tales como el acopio, el empaque y reempaque, la reexportación, consolidación de carga, la distribución de mercancías y otras actividades conexas o complementarias.

La forma de cómo se abona es mediante la exoneración de los aranceles, impuesto sobre la renta e impuestos municipales indicados en el numeral 5 supra.

7. Subvención por unidad o, cuando ello no sea posible, cuantía total o cuantía anual presupuestada para esa subvención (con indicación, a ser posible, de la subvención media por unidad en el año precedente). Cuando no sea posible indicar la subvención por unidad (para el año abarcado por la notificación, para el año anterior, o ambos), se facilitará una explicación completa

Dadas las características del programa y su cobertura no es posible contar con datos estadísticos que reflejen el monto de los incentivos por unidad.

8. Duración de la subvención y/o cualquier otro plazo que pueda afectarla, incluida la fecha de inicio/comienzo

Se ajustará a los compromisos internacionales de El Salvador, en particular al Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC.

9. Datos estadísticos que permitan una evaluación de los efectos de la subvención en el comercio. El carácter y el alcance específicos de dichas estadísticas se dejan a criterio del Miembro que notifica. No obstante, en la medida de lo posible, pertinente y/o determinable, es conveniente que esa información incluya estadísticas de la producción, del consumo, de las importaciones y de las exportaciones del (de los) producto(s) o sector(es) subvencionado(s):

CUADRO COMPARATIVO (en millones de dólares EE.UU.)

CONCEPTO

2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006

a) Exportaciones del mundo

7.782.600.0
7.510.600.0
7.837.800.0
8.937.700.0
11.196.100.0
12.640.600.0
14.716.900.0

b) Exportaciones de El Salvador

2.950.5
2.864.0
2.992.0
3.136.10
3.302.0
3.389.8
3.513.3

c) b/a

0,0379%
0,0381%
0,0382%
0,0351%
0,0295%
0,0268%
0,0238%

d) Exportaciones de El Salvador por concepto de maquila neta

456.00
489.00
475.00
500.3
463.5
413.8
381.4

e) d/a

0,0059%
0,0065%
0,0061%
0,0056%
0,0041%
0,0033%
0,0026%

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Banco Central de Reserva, Ministerio de Economía.

1 Las notificaciones presentadas por El Salvador de conformidad con el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se encuentran registradas bajo referencias G/SCM/N/38/SLV/Suppl.1, G/SCM/N/48/SLV/Suppl.1, G/SCM/N/60/SLV/Suppl.1 y G/SCM/N/71/SLV/Suppl.1.; G/SCM/N/95/SLV y G/SCM/N/99/SLV; G/SCM/N/114/SLV y G/SCM/N/114/SLV/Corr.1; G/SCM/N/123/SLV y G/SCM/N/128/SLV; y G/SCM/N/146/SLV.

G/SCM/N/155/SLV
G/SCM/N/160/SLV

Página 2

G/SCM/N/155/SLV
G/SCM/N/160/SLV

Página 5

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO G/SCM/N/155/HND

14 de junio de 2007

(07-2512)

Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias

Original: español

SUBVENCIONES

Notificación nueva y completa de conformidad con el párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994 y el artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

HONDURAS

La siguiente notificación, de fecha 8 de junio de 2007, se distribuye a petición de la delegación de Honduras.

1. Si procede, título del programa de subvenciones, o una breve descripción o identificación de la subvención

Régimen de Importación Temporal (RIT), Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP), Zonas Libres.

2. Período que abarca la notificación

Año 2006.

3. Objetivo de política y/o finalidad de la subvención

Se crean estos incentivos con el fin de promover las exportaciones, atraer la inversión, estimular la producción, la competitividad, apoyar el desarrollo humano y la creación de puestos de trabajo.

4. Fundamento y legislación en que se basa la subvención (incluida la identificación de las disposiciones legales en virtud de las cuales se concede)

El Régimen de Importación Temporal (RIT), fue creado con el propósito de: fortalecer la economía nacional, impulsar la producción e incrementar las exportaciones del país, fomentar el empleo de mano de obra a través de la combinación con otros recursos nacionales y extranjeros, estimular la inversión y crear los mecanismos para el desarrollo de industrias de exportación, logrando el incremento del Comercio Exterior mediante el fomento de la diversificación de las exportaciones. Este Régimen se fundamenta en el Decreto Ejecutivo N° 37 del 20

de diciembre de 1984, reformado mediante Decreto Legislativo N° 190-86 del 31 de octubre de 1986, Decreto Legislativo 8-85 del 7 de febrero de 1985 y Decreto 135-94 del 28 de octubre de 1994, que deroga la exoneración del impuesto sobre la renta para las empresas acogidas a dicho Régimen después de esta fecha.

Ley de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP), fue creada para competir eficientemente con otros países, brindando los servicios e incentivos que requiere el fabricante e inversionista extranjero, aprovechando la posición geográfica del país en el área Centroamericana y del Caribe. También fue establecida con el objeto de crear empleo permanente en gran escala, contribuyendo así a diversificar la base industrial, generando un rápido crecimiento en la economía. Este programa se fundamenta en el Decreto 37-87 del 7 de abril de 1987 y entra en vigencia el 27 de abril de 1987.

Ley de Zonas Libres, fue creada con el propósito de aprovechar la ubicación geográfica de Honduras en el área Centroamericana y del Caribe, para brindar oportunidades de desarrollo en el comercio nacional e internacional, así como procurar más oportunidades de empleo, a través de la creación de Zonas Libres Comerciales e Industriales. Se fundamenta legalmente en el Decreto N° 356 del 19 de julio de 1976, reformado según Decreto N° 131-98 del 20 de mayo de 1998, mediante el cual se cambia la denominación de la ley constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés por Ley de Zonas Libres y extiende los beneficios y las disposiciones de la misma, a todo el territorio nacional.

5. Forma de la subvención, es decir, donación, préstamo, desgravación fiscal, etc.

Los beneficios que se conceden a los Regímenes Especiales solamente comprenden exoneraciones y suspensiones (en el caso del Régimen de Importación Temporal) sobre derechos de importación, impuestos y tasas internas.

6. A quién y cómo se abona la subvención (si son productores, exportadores, u otras personas; mediante qué mecanismos; si se trata de una suma fija o de una cantidad variable por unidad; en este último caso, indíquese cómo se determina.

Régimen de Importación Temporal

Son beneficiarios del Régimen de Importación Temporal, las personas naturales o jurídicas acogidas a dicho régimen.

Beneficios que se otorgan bajo esta Ley a:

Los productores-exportadores debidamente autorizados bajo este régimen; al momento de realizar la importación de bienes y mercaderías, gozan de la suspensión del pago de derechos aduaneros, y cualesquiera otros impuestos y recargos incluyendo el impuesto general de ventas que cause la importación.

Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP)

Son beneficiarios de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones, las personas naturales o jurídicas, hondureñas o extranjeras, las que pueden incorporarse como usuarias de la ZIP.

Beneficios que se otorgan bajo esta Ley a:

Empresas productoras debidamente autorizadas, gozan de la exoneración total del pago de derechos arancelarios, impuesto sobre ventas y demás impuestos, gravámenes, tasas y sobretasas, al momento de realizar sus importaciones. Las ventas y producción que se generen dentro de las (ZIP), y los inmuebles y establecimientos industriales y comerciales de la misma quedan exentos del pago de impuestos estatales y municipales. Las empresas usuarias establecidas en la ZIP, gozan de la exoneración del pago del impuesto sobre la renta, sobre las utilidades que obtengan en sus operaciones, al final del ejercicio fiscal anual.

Zonas Libres:

Son beneficiarios de las Zonas Libres, toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera que se pueden incorporar como operadora usuaria y usuaria de dicho régimen.

Beneficios que se otorgan bajo esta Ley a:

Las empresas comerciales, industriales básicamente de exportación, debidamente autorizadas al momento de introducir sus mercancías a las Zonas Libres, gozan de la exoneración del pago de impuestos arancelarios, cargos, recargos y demás impuestos y gravámenes que tengan relación directa o indirecta con las operaciones aduaneras de importación.

Las ventas y producciones que se efectúen dentro de la Zona Libre y los inmuebles y establecimientos comerciales e industriales, quedan exentas del pago de impuestos y contribuciones municipales, al final del ejercicio fiscal anual. Asimismo las empresas establecidas en la Zona Libre, gozan de la exoneración del pago del impuesto sobre la renta sobre las utilidades que obtengan en sus operaciones al final del ejercicio fiscal.

7. Subvención por unidad o, cuando ello no sea posible, cuantía total o cuantía anual presupuestada para esa subvención (con indicación a ser posible, de la subvención media por unidad en el año precedente). Cuando no sea posible indicar la subvención por unidad (para el año abarcado por la notificación, para el año anterior, o ambos), se facilitará una explicación completa

Debido a la naturaleza de los programas no es posible calcular el monto de la subvención por unidad. En ese sentido, no se puede facilitar la información solicitada.

8. Duración de la subvención y/o cualquier otro plazo que pueda afectarla, incluida la fecha de inicio/comienzo

Los beneficios tal como están concedidos actualmente a las empresas acogidas al RIT, ZIP y Zonas Libres se mantienen indefinidos. Sin embargo las empresas acogidas al RIT ya no gozan de la exoneración del impuesto sobre la renta, de conformidad al Decreto 135-94 del 28 de octubre de 1994.

9. Datos estadísticos que permitan una evaluación de los efectos de la subvención en el comercio. El carácter y el alcance específico de dichas estadísticas se dejan a criterio del Miembro que notifica. No obstante, en la medida de lo posible, pertinente y/o determinable, es conveniente que esa información incluya estadísticas de la producción, del consumo, de las importaciones y de las exportaciones del (de los) producto(s) o sector(es) subvencionado(s):

- a) Correspondientes a los tres años más recientes de los que existan estadísticas;
- b) Correspondientes a un año representativo anterior que, en lo posible y si es un período característico, deberá ser el año que preceda inmediatamente a la creación de la subvención o la última modificación importante de que haya sido objeto.

EMPRESAS BENEFICIARIAS DE LOS REGÍMENES ESPECIALES

Año 2006

AÑOS

Nº DE EMPRESAS INCORPORADAS

RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN TEMPORAL (RIT)

ZONAS INDUSTRIALES DE PROCESAMIENTO PARA EXPORTACIONES (ZIP)

Y ZONAS LIBRES

2006

321

602

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio (cifras revisadas)/datos RIT

Banco Central de Honduras (cifras revisadas)/datos ZIP y Zonas Libres

EMPLEOS GENERADOS POR LAS EMPRESAS ACOGIDAS EN LOS REGÍMENES ESPECIALES

Año 2006
AÑOS
Nº DE EMPLEOS

RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN TEMPORAL (RIT)
ZONAS INDUSTRIALES DE PROCESAMIENTO PARA EXPORTACIONES (ZIP)
Y ZONAS LIBRES

2006
75.829
132.620

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio (cifras revisadas)/datos RIT
Asociación de Maquiladores de Honduras (cifras revisadas)/datos ZIP y Zonas
Libres

G/SCM/N/155/HND

Página 2

G/SCM/N/155/HND

Página 3

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
G/SCM/N/163/GTM
20 de septiembre de 2007
(07-3939)
Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias
Original: español

SUBVENCIONES

Continuación de la prórroga prevista en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias del período de transición para la eliminación de las subvenciones a la exportación de conformidad con el procedimiento establecido en la Decisión del Consejo General que figura en el documento WT/L/691

Solicitud presentada al amparo del apartado a) del párrafo 1 del documento WT/L/691

GUATEMALA

La siguiente comunicación, de fecha 30 de agosto de 2007, se distribuye a petición de la delegación de Guatemala.

De conformidad con el inciso a) del párrafo 1 del documento WT/L/691 que contiene el "Procedimiento para la continuación de las prórrogas del período de transición previsto en el párrafo 2 b) del Artículo 27 del Acuerdo SMC concedidas a determinados países en desarrollo Miembros con arreglo al párrafo 4 del Artículo 27 de dicho Acuerdo", aprobado recientemente por el Consejo General, Guatemala se permite solicitar, por este medio, la prórroga del período de transición para sus programas identificados en el Anexo a dicho documento.

Los programas en cuestión se han mantenido vigentes hasta la fecha conforme al párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, la Declaración Ministerial de Doha (WT/MIN(01)) y el documento G/SMC/39 que contiene el "Procedimiento para la concesión de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del Artículo 27 a determinados países en desarrollo Miembros".

La notificación efectuada conforme al documento G/SCM/39 para el año 2006 se encuentra en el documento G/SCM/N/146/GTM y la última notificación de actualización, presentada por Guatemala el 29 de junio del 2007, se encuentra contenida en el documento G/SCM/N/160/GTM.

Dichas notificaciones reflejan el estado actual de los programas para los cuales se solicita la prórroga conforme al procedimiento establecido en el documento WT/L/691 y que, para efectos de transparencia, se reproducen a continuación.

ANEXO

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SCM/N/160/GTM

3 de julio de 2007

(07-2842)

Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias

Original: español

SUBVENCIONES

Prórroga prevista en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC del período de transición para la eliminación de las subvenciones a la exportación de conformidad con el procedimiento establecido en el documento G/SCM/39

GUATEMALA

La siguiente comunicación, de fecha 29 de junio de 2007, se distribuye a petición de la delegación de Guatemala.

ÍNDICE

Página

PROGRAMA

I. Exoneración del Impuesto Sobre la Renta; exoneración de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la importación de maquinaria, equipo, partes, componentes y accesorios necesarios para el proceso productivo, para empresas bajo regímenes aduaneros especiales 4

II. Exoneración del Impuesto Sobre la Renta, exoneración de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la importación de maquinaria, equipo, partes, componentes y accesorios necesarios para el proceso productivo en actividades de los administradores o usuarios de Zonas Francas 6

III. Exoneración del Impuesto Sobre La Renta Exoneración de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la importación de maquinaria, equipo, partes, componentes y

accesorios necesarios para el proceso productivo de las empresas comerciales o industriales que operan en la Zona de Libre Industria y Comercio ZOLIC 8

PROGRAMA I

1. Descripción

(a) Exoneración del Impuesto Sobre la Renta, de las rentas que se obtengan de la exportación de mercancías, que se hayan elaborado o ensamblado en el país y exportado bajo regímenes aduaneros especiales.

(b) Exoneración de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la importación de maquinaria, equipo, partes, componentes y accesorios necesarios para el proceso productivo.

2. Período de la Notificación

Junio de 2007.

3. Objetivo

Promover, incentivar y desarrollar en el territorio aduanero nacional, la producción de mercancías con destino a países fuera del territorio nacional.

4. Fundamento y legislación

Fundamento

El gobierno de Guatemala, consciente de que para superar los niveles de pobreza existentes, derivados entre otros del conflicto armado interno, considera que para poder mejorar los niveles de empleo y la equitativa distribución del ingreso, se hace necesario promover condiciones adecuadas para incentivar la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Legislación

Decreto Legislativo N° 29-89 de fecha 23 de mayo de 1989.

5. Forma del Programa

El programa adopta la forma en una exoneración tributaria que sufre de una reducción considerable como consecuencia de otros impuestos nacionales.

6. A quién o cómo se abona la subvención (si son productores, exportadores u otras personas; mediante que mecanismos; si se trata de una suma fija o de una cantidad variable por unidad; en este último caso, identifíquese cómo se determina.

Se otorga a las empresas, mediante la exoneración del Impuesto Sobre la Renta, de las rentas que se obtengan de la exportación de mercancías que se hayan elaborado o ensamblado en el país y exportado fuera del territorio nacional, bajo regímenes aduaneros especiales.

Para ser incluidas dentro del programa, las empresas deben estar calificadas por el Ministerio de Economía.

7. Subvención por unidad o, cuando ello no sea posible, cuantía total o cuantía anual presupuestada para esa subvención (con indicación, a ser posible, de la subvención media por unidad para el año abarcado por la notificación, para el año anterior o para ambos). Se facilitará una explicación completa.

Los beneficios se otorgan según los ingresos de los exportadores, en este sentido, no es posible cuantificarlos toda vez que su comportamiento es distinto en cada período fiscal.

8. Duración de la subvención y/o cualquier otro plazo que pueda afectarla incluida la fecha de inicio/comienzo.

El programa se aplica hasta por 10 años.

9. Datos estadísticos que permitan una evaluación de los efectos de la subvención en el comercio. El carácter y el alcance específicos de dichas estadísticas se dejan a criterio del Miembro que notifica. No obstante, en la medida de lo posible, pertinente y/o determinable, es conveniente que esa información incluya estadísticas de la producción, del consumo, de las importaciones y de las exportaciones de los productos subvencionados.

No se cuenta con información estadística al respecto.

PROGRAMA II

1. Descripción

(a) Exoneración del Impuesto Sobre la Renta, que causen las rentas que provengan exclusivamente de la actividad como Entidad Administradora de la Zona Franca o como usuarios de la misma.

(b) Exoneración de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la importación de maquinaria, equipo, partes, componentes y accesorios necesarios para el proceso productivo.

2. Período de la Notificación

Junio de 2007.

3. Objetivo del programa

Incentivar y regular el establecimiento en el país de Zonas Francas, que promuevan el desarrollo nacional a través de las actividades que en ellas se realicen particularmente en acciones tendientes al fortalecimiento del comercio exterior, la generación de empleo y la transferencia de tecnología.

4. Fundamento y legislación

Fundamento

Con el propósito de fomentar el desarrollo de áreas del país marginadas por el conflicto armado interno y superar los niveles de pobreza, se establece un sistema de Zonas Francas como instrumento para la generación de empleo, atracción de inversiones y transferencia de tecnología.

Legislación

Decreto Legislativo 65-89 de fecha 14 de noviembre de 1,989.

5. Forma del programa

El programa adopta la forma en una exoneración tributaria.

6. A quién o cómo se abona la subvención (si son productores, exportadores u otras personas; mediante que mecanismos; si se trata de una suma fija o de una cantidad variable por unidad; en este último caso, identifíquese cómo se determina.

Los beneficiarios de este incentivo son las Entidades Administradoras de las Zonas Francas y los usuarios de las mismas.

Para gozar de estos beneficios fiscales, deben estar plenamente autorizados por el Ministerio de Economía.

7. Subvención por unidad o, cuando ello no sea posible, cuantía total o cuantía anual presupuestada para esa subvención (con indicación, a ser posible, de la subvención media por unidad para el año abarcado por la notificación, para el año anterior o para ambos). Se facilitará una explicación completa.

Los beneficios se otorgan según los ingresos de los exportadores, en este sentido, no es posible cuantificarlos toda vez que su comportamiento es distinto año con año.

8. Duración de la subvención y/o cualquier otro plazo que pueda afectarla incluida la fecha de inicio/comienzo.

El programa se aplica hasta por 10 años.

9. Datos estadísticos que permitan una evaluación de los efectos de la subvención en el comercio. El carácter y el alcance específicos de dichas estadísticas se dejan a criterio del Miembro que notifica. No obstante, en la medida de lo posible, pertinente y/o determinable, es conveniente que esa información incluya estadísticas de la producción, del consumo, de las importaciones y de las exportaciones de los productos subvencionados.

No se cuenta con información estadística al respecto.

PROGRAMA III

1. Descripción

(a) Exoneración del impuesto sobre la renta de las rentas que provengan de la actividad como administrador o usuarios de la Zona de Libre Comercio e Industria (ZOLIC).

(b) Exoneración de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la importación de maquinaria, equipo, partes, componentes y accesorios necesarios para el proceso productivo.

2. Período de la Notificación

Junio de 2007.

3. Objetivo del programa

Impulsar el desarrollo económico del Departamento de Izabal, aprovechando su ubicación geográfica como único punto de acceso a Guatemala a través del Océano Atlántico y en donde la población en su mayoría garífuna se cuenta como la más retrasada en el desarrollo económico y social del país.

4. Fundamento y legislación

Fundamento

Incentivar la inversión como mecanismo para el impulsar el desarrollo de la población garífuna del país.

Legislación

Decreto número 22-73 del 21 de marzo de 1973.

5. Forma del Programa

El programa adopta la forma en una exoneración tributaria.

6. A quién o cómo se abona la subvención (si son productores, exportadores u otras personas; mediante que mecanismos; si se trata de una suma fija o de una cantidad variable por unidad; en este último caso, identifíquese cómo se determina.

Los beneficiarios de estos incentivos son las Empresas comerciales y/o industriales, que operan bajo este régimen especial.

7. Subvención por unidad o, cuando ello no sea posible, cuantía total o cuantía anual presupuestada para esa subvención (con indicación, a ser posible, de la subvención media por unidad para el año abarcado por la notificación, para el año anterior o para ambos). Se facilitará una explicación completa.

Los beneficios se otorgan según los ingresos de los beneficiarios, en este sentido, no es posible cuantificarlos toda vez que su comportamiento es distinto en cada período fiscal.

8. Duración de la subvención y/o cualquier otro plazo que pueda afectarla incluida la fecha de inicio/comienzo.

El programa se aplica hasta por 10 años.

9. Datos estadísticos que permitan una evaluación de los efectos de la subvención en el comercio. El carácter y el alcance específicos de dichas estadísticas se dejan a criterio del Miembro que notifica. No obstante, en la medida de lo posible, pertinente y/o determinable, es conveniente que esa información incluya estadísticas de la producción, del consumo, de las importaciones y de las exportaciones de los productos subvencionados.

No se cuenta con información estadística al respecto.

G/SCM/N/163/GTM

Página 8

G/SCM/N/163/GTM

Página 7

ANEXO 7
FASCIMIL DE CORREO ELECTRÓNICO.



Archivar Marcar como spam Suprimir

Más acciones

[Anterior](#) 21 de 431 [Posterior](#)

RE: Consulta TLC Canadá y EFTA- Athenea Saavedra

Recibidos X

[Ventana nueva](#)
[Imprimir todo](#)
[Ocultar todos](#)
[Reenviar todo](#)

Enlaces patrocinados

[Navega de incógnito](#)

No más registros en tu historial

de navegación con Google Chrome.

www.google.com/chrome

[Comercio Internacional](#)

Estudia Comercio

Internacional con

con Excelentes Profesionales

.

www.Palermo.edu/Comercio

[o](#)

[Sanación con Angeles](#)

Bogotá- Método terapéutico

para sanar con la ayuda de

sus ángeles

www.vinculosconsultores.com

[m](#)

[Mensaje a la Conciencia](#)

Consta de una interesante

historia con aplicación moral

y espiritual.

www.conciencia.net

[La Ley de la Atracción](#)

y El Secreto de El Poder del

Ahora

en Librería Panamericana y

Nacional

[www.ayudavital.com/libro.h](http://www.ayudavital.com/libro.htm)

[tm](#)

[Acerca de estos enlaces](#)

[mostrar detalles](#) 22-sep (9 días antes) [Responder](#)

AelcTLC

para usuario, CanadaT

LC

Estimada señora Saavedra:

Con un cordial saludo nos dirigimos a usted para dar respuesta a sus inquietudes. En primer lugar, quisiéramos reiterar que los Acuerdos se encuentran en el proceso de revisión legal. Por tal motivo, los textos tienen estricto carácter confidencial y solamente están a disposición del público para lectura en el lugar indicado. Vale la pena resaltar que el compromiso de confidencialidad con nuestras contrapartes es un tema de rigor cuando los acuerdos negociados entre los países entran al proceso de revisión legal para su posterior firma.

No obstante, para atender su consulta puntual a continuación le remitimos la siguiente información y le reiteramos la importancia del tema de confidencialidad, aclarando que el uso de esta información es para fines académicos:

1. En relación con el Tratado con EFTA, no hay definición de territorio, sólo el artículo de Ámbito Geográfico, que para el cierre de las negociaciones quedó de la siguiente manera en español e inglés:

Ámbito Geográfico:

1. Este Acuerdo aplicará, a menos que se especifique algo distinto en este Acuerdo, a los territorios de la Partes, de conformidad con su derecho doméstico y el derecho internacional.

2. Este Acuerdo no aplicará al territorio de Svalbard, con la excepción del comercio de mercancías.

Geographical Scope:

1. This Agreement shall, unless otherwise specified in this Agreement, apply to the territories of the Parties, in accordance with

their domestic law and international law.

2. This Agreement shall not apply to the territory of Svalbard, with the exception of trade in goods.

En relación con el Tratado con Canadá, la definición de territorio para el cierre de las negociaciones quedó de la siguiente manera en español e inglés:

Territorio significa:

- a) respecto a la República de Colombia, su territorio terrestre, tanto continental como insular, su espacio aéreo y las áreas marítimas sobre las cuales ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción de conformidad con su derecho interno y el derecho internacional; y
- b) respecto a Canadá, (i) el territorio continental, el espacio aéreo, las aguas internas y el mar territorial sobre el cual la Parte ejerce soberanía; (ii) la zona exclusiva económica de una Parte, tal como lo determine su legislación interna, consistente con la Parte V de la Convención de las Naciones Unidas de la Ley del Mar (UNCLOS); y (iii) y la plataforma continental de cada Parte, tal como lo determina su legislación interna, de conformidad con la Parte VI de UNCLOS.

Territory means:

- a) with respect to the Republic of Colombia, its land territory, both continental and insular, its air space and the maritime areas over which it exercises sovereignty, sovereign rights or jurisdiction in accordance with its domestic law and international law; and
- b) with respect to Canada, (i) the land territory, air space, internal waters and territorial sea of Canada; (ii) the exclusive economic zone of Canada, as determined by its domestic law, consistent with Part V of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (UNCLOS); and (iii) the continental shelf of Canada, as determined by its domestic law, consistent with Part VI of UNCLOS.

2.a.

La confidencialidad de los textos post cierre se debe a la solicitud expresa realizada por los países con quienes negociamos (principio de la buena fe en las relaciones internacionales). Por lo tanto, se debe mantener la confidencialidad hasta el momento de suscripción del acuerdo.

2.b.

Los conceptos y artículos que usted requiere los puede utilizar, siempre y cuando se cite de manera correcta la situación actual de los mismos, ya que se encuentran en revisión legal. En relación con la definición de territorio, ya se dio la explicación en una respuesta anterior. La definición de mercancías originarias se encuentra en el correspondiente capítulo. No hay una "única" definición de mercancía originaria pues este es

también un asunto objeto de negociación.

Esperamos que sus dudas hayan quedado resueltas y nos ponemos a su disposición ante cualquier otra inquietud.

Cordial Saludo,

Coordinación AELC/EFTA y Canadá
Dirección de Relaciones Comerciales
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

CONFIDENCIALIDAD: Este mensaje y cualquier archivo anexo son confidenciales y para uso exclusivo de su destinatario. Esta comunicación puede contener información protegida por derechos de autor. Si usted ha recibido este mensaje por error, equivocación u omisión queda estrictamente prohibida la utilización, copia, reimpresión y/o reenvío del mismo. En tal caso, favor notificar en forma inmediata al remitente y borrar el mensaje original y cualquier archivo anexo. MUCHAS GRACIAS

CONFIDENTIALITY: This message and any attachment files are confidential and for exclusive use of its receiver. Law could protect this communication. If you receive this message by error, mistake, or omission it is strictly prohibited its use, copy, print and or resend it. In that case, please notify immediately the sender and delete completely this message and any attachment files. THANK YOU VERY MUCH

-----Mensaje original-----

De: Athenea Saavedra [mailto:atheneasaavedra@gmail.com]
Enviado el: jueves, 11 de septiembre de 2008 01:38 p.m.
Para: CanadaTLC; AelcTLC
Asunto: Consulta TLC Canadá y EFTA

Señores Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:

Mi nombre es Athenea Saavedra López, soy una estudiante de la Universidad Javeriana y estoy haciendo mi tesis de grado para obtener el título de abogada sobre las zonas francas. En el último capítulo de la tesis hablo de la consagración de la figura de las zonas francas en los Tratados de Libre Comercio que Colombia ha suscrito y está en proceso de suscribir (Chile, Estados Unidos, EFTA y Canadá). Hoy estuve en la Sala de Lectura de la Biblioteca del Ministerio consultando los borradores de los textos del TLC con EFTA y Canadá y me surgieron dos inquietudes:

1. Es posible obtener la definición en inglés de "Territorio", contenida en el Capítulo sobre "Asuntos Institucionales" del TLC con Canadá y EFTA? Mi interés en esto radica en el hecho de que en el TLC con Estados Unidos, en la versión española del Anexo 1.3. cuando se define el concepto de "territorio" para Estados Unidos (literal b), numeral (ii)) se habla de " (ii) Las zonas de comercio exterior (...)", mientras que en la versión inglesa se dice "(ii) the foreign

trade
zonas (...). Lo anterior implica, como lo señalo en mi tesis,
que en una
de las versiones (la que está en inglés) se consagran las
zonas
francas y en la otra no. Esto justifica mi interés por
conocer la
versión en inglés que contienen los TLC mencionados.

2. Debido a que para poder consultar la información tuve que
firmar
una cláusula en la que quien la suscribe se compromete a
mantenerla en
reserva durante el tiempo que exige la ley, tengo varias
inquietudes:

a. Cuál es el período que exige la Ley?

b. Existe la posibilidad de que me sea permitido utilizar el
concepto
de "territorio", lo que se entiende por mercancías
originarias y lo
expuesto en los numerales 1 y 2 del artículo sobre
"Eliminación o
Desgravación Arancelaria" (contenido en el Capítulo sobre
"Trato
Nacional y Acceso a Mercados de Mercancías" en el TLC con
Canadá y en
el Capítulo sobre "Comercio de Mercancías" en el TLC con
EFTA),
haciendo claramente la salvedad de que los textos son tan
sólo un
borrador pues se encuentran en revisión legal y que los fines
para los
cuales se utiliza la información es estrictamente académica
(poder
justificar con documentos serios que la figura de las zonas
francas
puede aplicarse a la luz de esos acuerdos). Hago esta
respetuosa
solicitud debido a que el próximo martes 16 de septiembre
debo
entregar mi tesis a la Universidad, motivo por el cual no
puedo
esperar a que los textos sean publicados oficialmente en la
página del
Ministerio de Comercio.

Agradezco infinitamente su colaboración. Reciban mi saludo,

Athenea Saavedra

Señores Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: les agradezco mucho la
respuesta dada a la inquietud planteada. Tengan la seguridad de que la información
será utiliza exclusivamente para fines académicos, previa explicación de la situación
en que se encuentran los tratados.

Un cordial saludo,

Athenea Saavedra López

El 22 de septiembre de 2008 11:29, AelcTLC <aelctlc@mincomercio.gov.co> escribió:

- Mostrar texto citado -

