

**LAS ZONAS FRANCAS EN PALMIRA: ¿UN INSTRUMENTO DE ESTIMULO A  
LA INVERSIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO?**

**LISNEIDY QUICENO BOLAÑOS  
DIANA CAROLINA TRIGUEROS ARANGO**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
PALMIRA  
2010**

**LAS ZONAS FRANCAS EN PALMIRA: ¿UN INSTRUMENTO DE ESTIMULO A LA  
INVERSIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO?**

**LISNEIDY QUICENO BOLAÑOS  
DIANA CAROLINA TRIGUEROS ARANGO**

**Trabajo de grado presentado  
como requisito para optar al  
título de Contador Público**

**Director  
Norles González Calderón  
Contador Público**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
PALMIRA  
2010**

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

Firma del director

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	1
1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	3
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
2.1 APROXIMACIÓN AL PROBLEMA	5
2.2 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	7
2.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	8
2.4 OPERACIONALIZACIÓN DEL PROBLEMA	8
3. OBJETIVOS	9
3.1 OBJETIVO GENERAL	9
3.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	9
4. HIPOTESIS	10
5. JUSTIFICACIÓN	11
6. MARCO DE REFERENCIA	13
6.1 MARCO TEÓRICO	13
6.2 MARCO CONCEPTUAL	16
6.3 MARCO CONTEXTUAL	19
6.3.1 Características históricas	19
6.3.2 Características geográficas	20
6.3.3 Características económicas	22
6.3.4 Características demográficas	25
6.3.5 Características socioculturales	27
6.3.6 Características ambientales	31
6.4 MARCO LEGAL	32
7. METODOLOGIA	35
7.1 TIPO DE ESTUDIO	35
7.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	36
7.3 FUENTES Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	37
8. ASPECTOS GENERALES DE LAS ZONAS FRANCAS	42
8.1 NOCION DE ZONA FRANCA	42

<b>8.1.1 Definición</b>	<b>42</b>
<b>8.1.2 Características</b>	<b>43</b>
8.1.2.1 Es un área geográfica	43
8.1.2.2 Es una figura estipulada bajo una normatividad especial	43
8.1.2.3 Es extraterritorial.	43
<b>8.1.3 Finalidad</b>	<b>43</b>
<b>8.1.4 Declaratoria de Existencia</b>	<b>45</b>
8.1.4.1 Instancias para la aprobación de la Declaratoria	45
8.1.4.2 Pasos para obtener la Declaratoria	46
<b>8.2 RESEÑA HISTORICA DE LAS ZONAS FRANCAS</b>	<b>49</b>
<b>8.2.1 Origen de las Zonas Francas</b>	<b>49</b>
<b>8.2.2 Antecedentes y evolución de las Zonas Francas en Colombia</b>	<b>51</b>
8.2.2.1 Primera etapa (1958-1991): Institucionalismo público nacional	52
8.2.2.2 Segunda etapa (1991-2005): El Neoliberalismo en las Zonas Francas	54
8.2.2.3 Tercera etapa (2005-2010): Descentralización de las Zonas Francas y nuevo marco institucional	56
<b>8.3 CLASES DE ZONAS FRANCAS</b>	<b>57</b>
<b>8.3.1 Zona Franca Permanente (ZFP)</b>	<b>57</b>
8.3.1.1 Requisitos para obtener la Declaratoria de Existencia	57
8.3.1.2 Usuarios	59
8.3.1.3 Compromisos de inversión y empleo Usuarios	59
<b>8.3.2 Zona Franca Permanente Especial (ZFPE)</b>	<b>61</b>
8.3.2.1 Requisitos para obtener la Declaratoria de Existencia	61
8.3.2.2 Usuarios	63
8.3.2.3 Compromisos de inversión y empleo Usuarios	63
<b>8.3.3 Zona Franca Transitoria</b>	<b>71</b>
8.3.3.1 Requisitos para obtener la Declaratoria de Existencia	71
8.3.3.2 Usuarios	72
<b>8.4 USUARIOS DE LAS ZONAS FRANCAS</b>	<b>73</b>
<b>8.4.1 Tipos de usuarios</b>	<b>73</b>
8.4.1.1 Usuario Operador	73
8.4.1.2 Usuario Industrial de Bienes	74
8.4.1.3 Usuario Industrial de Servicios	75
8.4.1.4 Usuario Comercial	75
<b>8.4.2 Requisitos para la autorización y calificación de los Usuarios</b>	<b>76</b>
8.4.2.1 Usuario Operador	76
8.4.2.2 Usuarios Industriales y Usuario Comercial	79
<b>9. REGIMEN DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA</b>	<b>82</b>
<b>9.1 REGIMEN ADUANERO Y DE COMERCIO EXTERIOR</b>	<b>82</b>
<b>9.1.1 Operaciones de la Zona Franca</b>	<b>82</b>
9.1.1.1 Operaciones desde el TAN a la Zona Franca	82
9.1.1.2 Operaciones entre usuarios de Zona Franca	83
9.1.1.3 Operación desde Zona Franca al TAN	84

9.1.1.4 Operaciones desde el exterior a Zona Franca	85
9.1.1.5 Operaciones desde Zona Franca al exterior	86
9.1.2 Beneficios aduaneros y de comercio exterior	86
9.1.2.1 Beneficios aduaneros	87
9.1.2.2 Beneficios de comercio exterior	89
9.2 REGIMEN TRIBUTARIO	91
9.2.1 El Impuesto sobre la renta y complementarios	91
9.2.1.1 Otras disposiciones del Impuesto de renta	92
9.2.2 El Impuesto sobre las Ventas (IVA)	96
9.2.2.1 Bienes	96
9.2.2.2 Servicios	97
9.2.3 Impuesto de Industria y Comercio (ICA)	100
9.2.4 Beneficios tributarios	101
9.3 PANORAMA GENERAL DE LAS ZONAS FRANCAS	102
9.3.1 Antes y después de la Ley 1004 de 2005	103
9.4 ANALISIS DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS OTORGADOS A LAS ZONAS FRANCAS SEGÚN LA LEY 1004 DE 2005 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS	114
9.4.1 Ley 1004 de 2005	114
9.4.2 Decreto 383 de 2007	122
9.4.3 Decreto 4051 de 2007	123
9.4.4 Normatividad relacionada	125
9.4.4.1 Beneficio de auditoria en la declaración de renta	125
9.4.4.2 Rentas exentas	127
9.4.4.3 Beneficio por inversión en activos fijos productores de renta	128
10. APOORTE DE LAS ZONAS FRANCAS A LA INVERSION Y GENERACION DE EMPLEO EN PALMIRA	131
10.1 ZONAS FRANCAS EN PALMIRA	131
10.1.1 Zona Franca Palmaseca	131
10.1.2 Zona Franca del Pacifico	132
10.2 CONTRIBUCION DE LAS ZONAS FRANCAS A LA INVERSIÓN Y A LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN PALMIRA: PERIODO (2006-2009)	132
10.2.1 Captación de inversión en activos fijos	135
10.2.2 Generación de empleo	136
10.3 INCIDENCIA DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS OTORGADOS A ZONAS FRANCAS RESPECTO A LA INVERSIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN PALMIRA	138
11. CONCLUSIONES	142
12. PRESUPUESTO	146
13. CRONOGRAMA	147

**BIBLIOGRAFIA**

**149**

**ANEXOS**

**158**

## LISTA DE FIGURAS

	pág.
<b>Figura 1.</b> Establecimientos según actividad	23
<b>Figura 2.</b> Establecimientos según escala de personal por actividad Económica	24
<b>Figura 3.</b> Empresas por tamaño	24
<b>Figura 4.</b> Tasa de alfabetismo de la población	27
<b>Figura 5.</b> Asistencia escolar	28
<b>Figura 6.</b> Nivel educativo	28
<b>Figura 7.</b> Tipo de vivienda	29
<b>Figura 8.</b> Servicios con que cuenta la vivienda	29
<b>Figura 9.</b> Nuevas Zonas Francas por región	107
<b>Figura 10.</b> Nuevas Zonas Francas por tipo	108
<b>Figura 11.</b> Panorama actual Zonas Francas	110
<b>Figura 12.</b> Tipos de empresas en Zonas Francas- Palmira	133
<b>Figura 13.</b> Periodo de instalación de empresas en Zonas Francas- Palmira	134
<b>Figura 14.</b> Variación relativa de activos fijos (2006-2009)	135
<b>Figura 15.</b> Variación relativa de empleos (2006-2009)	137
<b>Figura 16.</b> Conocimiento de los Gerentes o Representantes Legales de las empresas en Zonas Francas- Palmira a cerca de la Ley 1004 de 2005	138
<b>Figura 17.</b> Beneficios tributarios obtenidos por las empresas en Zonas Francas-Palmira de acuerdo a sus Gerentes o Representantes Legales	139
<b>Figura 18.</b> Influencia de beneficios tributarios en instalación de empresas en Zonas Francas-Palmira de acuerdo a Gerentes y Representantes Legales	140
<b>Figura 19.</b> Cumplimiento en compromisos de empleo por empresas en Zonas Francas- Palmira	144

## LISTA DE TABLAS

	pág.
<b>Tabla 1.</b> Censos de 1964, 1973, 1985, 1993(1) y 2005	26
<b>Tabla 2.</b> Población censada después de compensada por omisiones de cobertura geográfica y contingencia de transferencia	26
<b>Tabla 3.</b> Climas	31
<b>Tabla 4.</b> Zonas topográficas	31
<b>Tabla 5.</b> Principales alturas	32
<b>Tabla 6.</b> Compromisos mínimos usuarios –ZFP	60
<b>Tabla 7.</b> Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Bienes	64
<b>Tabla 8.</b> Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Proyectos agroindustriales	65
<b>Tabla 9.</b> Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Servicios	66
<b>Tabla 10.</b> Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Servicios de salud	67
<b>Tabla 11.</b> Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Sociedades Portuarias	68
<b>Tabla 12.</b> Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Inversiones pre-existentes	69
<b>Tabla 13.</b> Informe Zonas Francas 2007-2008	105
<b>Tabla 14.</b> Nuevas Zonas Francas por Departamento	107
<b>Tabla 15.</b> Distribución ZFP- ZPFE por Departamento	109
<b>Tabla 16.</b> Clasificación ZFPE por Sectores	109
<b>Tabla 17.</b> Informe Zonas Francas 2007-2010	111
<b>Tabla 18.</b> Comparativo Decreto 2685 de 1999-Decreto 383 de 2007	123

## LISTA DE ANEXOS

	<b>pág.</b>
<b>Anexo A.</b> Modelo de encuesta	158
<b>Anexo B.</b> Listado de empresas en Zona Franca Palmaseca y Zona Franca del Pacifico (muestra)	160



## INTRODUCCION

Las Zonas Francas han sido creadas como un mecanismo para la generación de grandes beneficios en una economía, por su condición de régimen especial. A partir de su creación, los Gobiernos pretenden incrementar los flujos de inversión, ser polos de desarrollo para promover la competitividad de las regiones donde se establecen, generar más empleo y una mayor actividad económica.

En Colombia, el Gobierno ha establecido un nuevo régimen Franco contenido en la Ley 1004 de 2005 y reglamentado a través de los Decretos 383 y 4051 de 2007, estipulando que las Zonas Francas son áreas geográficamente delimitadas 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.

El presente trabajo de investigación, pretende establecer la influencia de los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas, según el nuevo régimen establecido por el Gobierno Nacional, en la captación de inversión y generación de empleo específicamente en la ciudad de Palmira (Valle del Cauca).

El trabajo estará dividido en dos partes: la primera es lo que contiene el anteproyecto, exponiendo fundamentalmente las razones del tema seleccionado y la forma como se llevará a cabo. La segunda, es el desarrollo como tal del estudio.

Respecto a la última parte, se realizará en primer lugar una descripción de las generalidades de las Zonas Francas, como: definición, finalidad, clases, usuarios, los requisitos de su calificación y la normatividad que las rige.

El capítulo siguiente se enfocará en el régimen tributario, aduanero y de comercio exterior. Por de competencia para este estudio el régimen tributario, se analizarán los beneficios de este tipo establecidos para las Zonas Francas de acuerdo a su normatividad, en especial la Ley 1004 de 2005. Desde una perspectiva comparativa, se dará a conocer el panorama de estas zonas económicas especiales, de acuerdo a su legislación.

El último capítulo, analizará el aporte de las Zonas Francas a la inversión y generación de empleo en Palmira, a través de la información que se obtendrá de las diferentes fuentes.

En consecuencia, las conclusiones darán a conocer las respuestas al problema de investigación formulado, y la medida del cumplimiento de los objetivos planteados para el desarrollo del trabajo.

## 1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

El tema de que las Zonas Francas en Colombia sean vistas como una oportunidad para disminuir la carga tributaria y como un instrumento de estímulo a la inversión y creación de empleo, ha sido titular de cantidad de artículos de publicaciones seriadas en los últimos años, donde plantean principalmente su normatividad, generalidades, las ventajas tributarias, aduaneras y cambiarias que poseen; pero no existen investigaciones profundas que indiquen la incidencia de los beneficios tributarios que gozan las Zonas Francas en la generación de empleo y en la captación de inversión en la ciudad de Palmira, Valle.

Es importante resaltar que aunque no se planteen estudios detallados sobre el tema ya mencionado, existen trabajos relacionados con ello y con empresas específicas que están ubicadas dentro de las Zonas Francas.

En cuanto a la ciudad de Palmira, se puede decir que se ha indagado principalmente la Zona Franca de Palmaseca. Algunos de estos trabajos son: Investigación de mercados para la Compañía Sistemas Logísticos Internacionales S.A- Zona Franca Palmaseca, Línea y subestación de la Zona Franca Palmaseca, Análisis competitivo del usuario comercial de la Zona Franca Palmaseca.

Este último trabajo es importante considerarlo, ya que estudios como estos, a pesar de ser indirectos, pueden de alguna manera contribuir al desarrollo y propósito de la presente investigación.

Como primera medida, es importante conocer su objetivo a desarrollar: "Analizar el usuario comercial como una nueva alternativa de inversión competitiva en los negocios internacionales según las ventajas geográficas, logísticas, arancelarias, cambiarias y de inversión que ofrece la zona franca de Palmaseca"<sup>1</sup>.

Se plantea a un tipo de usuario de la Zona Franca, como una alternativa atractiva de inversión y como una herramienta importante para la exportación de productos desde Colombia, especialmente desde el Valle del Cauca,

---

<sup>1</sup> BARRERA, William; BETANCOURTH, Alex y LÓPEZ, Carlos Alfonso. Análisis competitivo del usuario comercial de la Zona Franca Palmaseca. Trabajo de grado Administrador de Empresas. Santiago de Cali: Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración. Programa de Administración de empresas, 2000. p. 13.

aprovechando las diferentes ventajas de estas áreas geográficas, es decir, su plataforma competitiva.

Este estudio arroja resultados como: “El usuario comercial en la Zona Franca de Palmaseca, a pesar de tener altos requerimientos de inversión, es una alternativa competitiva para los negocios internacionales, ya que estos tienen un sector que es altamente competitivo por la dinámica de su rivalidad y el desarrollo de los servicios ofrecidos por sus proveedores”<sup>2</sup>.

En cuanto a uno de nuestros temas en cuestión, señala que: “Aunque el empleo directo generado por el Usuario Comercial es bajo, su verdadero impacto se nota al ver que se desarrolla como una actividad que arrastra otros negocios como el transporte. Además facilita que las empresas puedan competir en la aldea global y, a su vez, estas también se vuelven fuentes generadoras de empleo”<sup>3</sup>.

Es importante tener en cuenta, si el tratamiento que se les da a los usuarios de las Zonas Francas en materia de beneficios tributarios es igual para todos, o si por el contrario poseen condiciones diferentes. Esto se conocerá en el desarrollo de este trabajo, para poder así evaluar su impacto en la generación de empleo.

Se puede decir entonces, que el tema de las Zonas Francas suscita a analizar su contribución al desarrollo económico de las regiones.

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p. 86.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 85.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 2.1 APROXIMACIÓN AL PROBLEMA

En el mundo, los gobiernos, dependiendo de su política económica, diseñan estrategias que les permitan cumplir con sus objetivos de fortalecimiento del mercado interno, promoción de las exportaciones, producción competitiva, incremento del valor agregado nacional, mejoramiento de los procesos de innovación tecnológica, establecimiento de un marco jurídico que promueva la inversión y la inclusión social<sup>4</sup>. En el caso de aquellos países en los cuales la política económica busca promover el comercio exterior, la creación de Zonas Francas se constituye en una de esas estrategias que les permite desarrollar su economía a nivel internacional.

En Colombia, la estrategia de comercio exterior de creación de Zonas Francas se inició en 1958, cuando se creó la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla. Más tarde, en la década de los años setenta, entraron en funcionamiento cinco más: las de Santa Marta, Palmaseca, Cúcuta, Buenaventura y Cartagena. Así sucesivamente han venido surgiendo Zonas Francas hasta la actualidad.

Desde la creación de estas áreas geográficas ha existido legislación en torno a ellas, que define su objeto, clasificación, denominación, regímenes especiales cambiarios, aduaneros y tributarios.

La Ley 109 de 1985<sup>\*</sup>, estableció el Estatuto de las Zonas Francas y según su artículo No. 2, las Zonas Francas tienen por objeto promover el comercio exterior, generar empleo, divisas y servir de polos de desarrollo industrial de las regiones donde se establezcan mediante la utilización de recursos humanos y naturales.

Desde 1985 han existido notables modificaciones en sus regímenes, por lo que

---

<sup>4</sup> COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. CONSEJO ASESOR DE MINISTROS DE TRABAJO. Declaración Andina sobre Políticas Integrales para el Desarrollo, el Trabajo y la Competitividad. En: Conferencia Regional Andina sobre Empleo (1: 22-23, noviembre: Lima, Perú). Memorias. Lima: 2004. p. 1.

<sup>\*</sup> Es importante tener en cuenta que han existido leyes anteriores, mediante las cuales se establecen Zonas Francas, que proveen lo relativo a su dirección, administración y manejo.

se puede decir que el tema de las Zonas Francas ha evolucionado en Colombia. Especialmente en los últimos cinco años, el Gobierno Nacional reglamentó nueva legislación que establece la normatividad, objeto y los requisitos para el funcionamiento de estas zonas económicas especiales.

La nueva legislación es abanderada por la Ley 1004 de 2005. Con esta ley las Zonas Francas pasaron de ser de entidades de comercio exterior para convertirse en mecanismos para atraer inversiones y generar empleo en el país. Lo que se pretende es que las Zonas Francas sean de gran significación para la economía del país, que aporten al desarrollo de la región en la cual se encuentran ubicadas.

Por esta razón, una de las finalidades de la Ley 1004 de 1995, es ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital; así esta ley deroga el Estatuto de Zonas Francas establecido por la Ley 109 de 1985, cuyo objetivo es promover y desarrollar el proceso de industrialización de bienes y la prestación de servicios destinados primordialmente a mercados externos.

Durante la vigencia de esta ley, las Zonas Francas tenían la naturaleza de establecimientos públicos y, en consecuencia, su administración correspondía exclusivamente al Estado. No obstante, debido a que tal administración no permitió alcanzar los resultados esperados en términos de generación de empleo, aumento del volumen de exportaciones y crecimiento de inversión extranjera, la Ley 7 de 1991 permitió la privatización de dichos establecimientos públicos por medio de la figura jurídica del arrendamiento del territorio a los particulares. Gracias a tal privatización las Zonas Francas incrementaron su nivel de consecución de metas y han arrojado mejores resultados en lo que a niveles de desarrollo económico y empresarial se refiere.

Bajo esos parámetros, la Ley 1004, surge como un mecanismo de optimización de la finalidad antes descrita, en la medida en que cuenta con la facultad de incrementar el nivel de empleo, el volumen de importaciones y la captación de inversiones de capital en el país, el cual aparece como indispensable en el proceso de desarrollo colombiano.

La Ley 1004 de 2005 redefine el marco normativo de las Zonas Francas en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior con el fin de hacer posible su permanencia en el contexto internacional, permanencia que hasta antes de la promulgación de la ley se veía amenazada por el compromiso adquirido con la Organización Mundial del Comercio (OMC), especialmente en

lo que toca con la obligación de eliminar los subsidios a las exportaciones\* y, adicionalmente, con el propósito de estimular la inversión extranjera e incrementar el nivel de empleo en el país.

Cabe anotar que inicialmente, las zonas de ingreso franco permitieron el almacenamiento de mercancías de distintos orígenes sin el pago de tributos aduaneros, para ser redistribuidas o comercializadas. Pero, en 1994 de acuerdo con la OMC: “La exención tributaria a las utilidades recibidas por la exportación de bienes dentro del régimen de Zonas Francas se consideró una subvención prohibida. La OMC concedió un periodo de gracia de ocho años para el desmonte de los subsidios, plazo que expiró en enero de 2003 y que fue prorrogado por tres años más hasta el 31 de diciembre de 2006”<sup>5</sup>.

Es hasta el año 2006 que las empresas establecidas en las Zonas francas no pagan impuesto de renta, como un beneficio establecido para estimular la actividad exportadora, pero que con la Ley 1004, Colombia empieza a cumplir con los compromisos internacionales y con ello a promover la inversión y la generación de empleo, según la nueva reglamentación.

## **2.2 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA**

El tema de la generación de empleo y la inversión son factores importantes en el desarrollo de nuestro país, es por ello que se pretende conocer en qué medida áreas territoriales como las Zonas Francas, que son promovidas como instrumento de estímulo a la inversión y creación de empleo, aportan a estos índices en la ciudad de Palmira, debido a los regímenes especiales tributarios que poseen.

Como se mencionó anteriormente, la presente investigación se realizará en la ciudad de Palmira, en el Valle del Cauca. En este departamento operan las siguientes Zonas Francas: Zona Franca del Pacífico, Zona Franca de Palmaseca, Cervecería del Valle S.A y Terminal de Contenedores de Buenaventura.

---

\* Por “subsidios a las exportaciones” se entiende que son pagos y transferencias que realiza el gobierno al sector exportador con el objeto de estimular el flujo de exportaciones (Disponible en internet: <<http://www.bcv.org.ve/abceconomico/>>.

<sup>5</sup> ACTUALICESE.COM. Proyecto de Ley Zonas Francas/Vuelco al Proyecto de Zonas Francas en el Senado [online]. dic. 2005. Disponible en internet: <http://www.actualicese.com/actualidad/2005/12/02/proyecto-de-ley-zonas-francas-vuelco-al-proyecto-de-zonas-francas-en-el-senado/>.

Específicamente en la jurisdicción de Palmira están ubicadas las dos Zonas Francas más importantes del Sur Occidente Colombiano, que serán objeto del estudio: Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios Palmaseca S.A. y Zona Franca del Pacífico S.A. Estas dos Zonas Francas poseen una adecuada infraestructura y logística que les permiten ofrecer al empresario nacional e internacional un variado grupo de servicios y de ventajas comparativas y competitivas.

Esta investigación se ha planteado delimitarse en el periodo 2006-2009, ya que en estos años han surgido los más importantes decretos y reformas en materia de Zonas Francas, que son de competencia a nuestro tema de investigación.

Se presume como limitación, la obtención de información de las fuentes secundarias, en cuyo caso serían los datos suministrados por entidades como la Cámara de Comercio, DIAN, entre otras.

### **2.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cuál es la incidencia de los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas, en la captación de inversión y generación de empleo en Palmira; según la Ley 1004 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007?

### **2.4 OPERACIONALIZACIÓN DEL PROBLEMA**

- ⊕ ¿Cuál es la finalidad, normatividad, requisitos, clases, usuarios y aspectos relevantes de las Zonas Francas?
- ⊕ ¿Cuáles son los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas?
- ⊕ ¿Cuál es la contribución de las Zonas Francas a la inversión y generación de empleo en Palmira, Valle en el periodo 2006-2009?

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1 OBJETIVO GENERAL**

Establecer la incidencia de los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas en la captación de inversión y generación de empleo en Palmira, según la Ley 1004 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007

#### **3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ⊕ Identificar la finalidad, normatividad, requisitos, clases, usuarios y aspectos relevantes de las Zonas Francas.
- ⊕ Establecer los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas.
- ⊕ Determinar la contribución de las Zonas Francas a la inversión y generación de empleo en Palmira, Valle en el periodo 2006-2009.

### 3. HIPOTESIS

Las hipótesis que se plantean para la presente investigación son:

- ⊕ De acuerdo a la Ley 1004 de 2005 y a sus Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007, los beneficios tributarios que gozan las Zonas Francas inciden para que estas áreas geográficas realicen un importante nivel de contribución a la inversión y generación de empleo en las regiones donde se establecen.
- ⊕ De acuerdo a la Ley 1004 de 2005 y a sus Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007, los usuarios de las Zonas Francas gozan de una mayor oportunidad de disminuir la carga tributaria, pero no se refleja significativamente en la captación de inversión y generación de empleo.
- ⊕ El impulso que le da el Gobierno nacional a las Zonas Francas mediante la normatividad especial, como herramienta de estímulo a la inversión y generación de empleo, no causa un impacto representativo en la economía por falta de estabilidad jurídica en los incentivos que les son otorgados a estas áreas geográficas.

Las anteriores hipótesis son de tipo correlacional, ya que “especifican las relaciones entre dos o más variables”<sup>6</sup>. En este tipo de hipótesis, el orden en que se coloquen las variables no es importante, ninguna variable antecede a la otra, no hay relación de causalidad.

Es importante considerar que “si dos variables están correlacionadas, ello no necesariamente implica que una será la causa de la otra; para establecer causalidad antes debe haberse demostrado correlación”.<sup>7</sup>

Lo que se pretende conocer con esta investigación, es la correlación entre los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas con la inversión y creación de empleo. Si se establece su correlación, este estudio sería la base para determinar su nivel de causalidad.

---

<sup>6</sup> SAMPIERI, Roberto. Metodología de la Investigación. 4 ed. Bogotá D.C.: Editorial McGraw Hill, 2006. p.132.

<sup>7</sup> *Ibidem*

## 5. JUSTIFICACION

En primera medida, la presente investigación se realiza con el fin de conocer la reciente normatividad reglamentada por el Gobierno Nacional en materia de Zonas Francas, pues ésta se enfatiza en algunos objetivos, como lo es, promover la generación de empleo y la captación de nuevas inversiones de capital; ya que con la anterior legislación no se lograron los resultados que se esperaban, a pesar del impacto potencial de estas áreas geográficas. Bajo estos parámetros, Colombia se beneficiaría al poder competir con los demás países de la región que han desarrollado eficaces Zonas Francas.

Se busca establecer si este impulso que el Gobierno Nacional le está dando a las Zonas Francas como instrumento de estímulo de los indicadores antes citados, a través de los beneficios tributarios que se les otorgan, realmente sí generan una incidencia favorable y notable en el desarrollo económico y social de las regiones donde se encuentran radicadas estas Zonas Francas. Es decir, si el objetivo de la reciente normatividad, realmente se refleja en la generación de empleo y en la captación de inversiones, o si por el contrario es solo una oportunidad para las empresas de disminuir la carga tributaria.

En este caso, específicamente el estudio se realizará en la ciudad de Palmira, pues esta cuenta con la Zona Franca del Pacífico y Zona Franca Palmaseca, las más consolidadas Zonas Francas del sur occidente colombiano.

Como se mencionó anteriormente, el objetivo del Gobierno es que las Zonas Francas sean una herramienta competitiva y estratégica para el desarrollo empresarial, la atracción de nuevas inversiones de capital y la generación de nuevos empleos. A través de un estudio como estos, se busca que los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, empresarios y funcionarios estén interesados en conocer el régimen de Zonas Francas para considerar como una alternativa la creación de empresa, su instalación o ampliación en las Zonas Francas.

Es importante considerar que las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) pueden aprovechar los beneficios de estas nuevas figuras, al instalarse en Zonas Francas o creando Zonas Francas uniempresariales, pues hasta ahora las grandes empresas son las que más se han beneficiado con las ventajas que ofrecen las Zonas Francas a sus usuarios<sup>8</sup>. Es decir, que las Pequeñas y Medianas Empresas también tienen la oportunidad de ser más competitivas y

---

<sup>8</sup> Las pequeñas y medianas empresas podrán aprovechar los beneficios de las nuevas figuras. En: Revista Dinero. Septiembre, 2006, no. 311,. p. 73.

rentables a través de este mecanismo, porque las compañías que funcionen en estas zonas económicas, ya no tienen la obligación de ser exportadoras, según las disposiciones fundamentales de la nueva norma.

Por otro lado, para el profesional contable es importante conocer alternativas de inversión, generación de empleo, captación de ingresos mediante las posibilidades tributarias que el Estado otorga a este tipo de empresas, ya que de esta manera puede ser un profesional integral, brindando asesorías de gran utilidad a potenciales clientes.

## 6. MARCO DE REFERENCIA

### 6.1 MARCO TEÓRICO

Como se ha planteado, las Zonas Francas son promovidas como instrumento de estímulo a la inversión y creación de empleo, por lo que la teoría que más se ajusta al contexto de estos índices es la Teoría general sobre el empleo, el interés y el dinero.

Esta teoría fue construida por el economista John Maynard Keynes, siendo publicada en 1936.

Según Fischer<sup>9</sup>, la teoría de Keynes se basa en que el ingreso total de la sociedad está definido por la suma del consumo y la inversión; y en una situación de desempleo y capacidad productiva no utilizada, se deben incrementar primero los gastos, sea en consumo o en inversión, para que puedan aumentarse el empleo y el ingreso total, es decir que la inversión y el empleo son directamente proporcionales.

En su teoría, Keynes planteó que los ahorros e inversión estaban determinados en forma independiente, que:

La cantidad destinada a ahorro tenía poco que ver con las variaciones en las tasas de interés que a su vez tenían poco que ver con cuanto se destinaba a inversión. Los cambios en la cantidad destinada a ahorro dependían en la predisposición para consumir que resultaba de cambios incrementales, marginales, al ingreso. Por tanto, la cantidad destinada a inversión estaba determinada por la relación entre la tasa esperada de retorno sobre la inversión y la tasa de interés.<sup>10</sup>

Según Keynes, la economía ya no funcionaba según los principios clásicos que habían dominado la teoría económica durante más de un siglo, por lo que era necesario diseñar nuevas políticas.

Según los economistas clásicos la economía tendía de forma natural hacia el pleno empleo. Los cambios en los gustos de los consumidores o en la tecnología disponible, así como en la aparición de nuevos mercados podían

---

<sup>9</sup> FISCHER, Andre. Economía. Bogotá D.C.: Editorial McGraw Hill, 1990. p.156.

<sup>10</sup> PASCHOAL, José. Introducción a la economía. México D.F.: Editorial Harla, 1994. p. 264.

provocar la desaparición de puestos de trabajo en algunas industrias, lo que implicaría la creación de nuevos puestos en otras áreas<sup>11</sup>, por lo que se podría decir que el desempleo era una cuestión temporal que terminaría desapareciendo gracias a las fuerzas del mercado, sobre todo gracias a la flexibilidad de los salarios.

Por el contrario, Keynes decía que la causa real del desempleo era el insuficiente gasto en inversión. La economía no tendía de manera automática hacia el pleno empleo\* y que no se podía esperar que las fuerzas del mercado fueran suficientes para salir de la recesión.

Según Paschoal<sup>12</sup>, para Keynes, no existe ninguna fuerza automática que evite este proceso. La reducción del salario no bastará porque, aunque disminuyan los costos de las empresas, también disminuirá el poder adquisitivo de los trabajadores, de forma que las empresas venderán menos. Por lo tanto, la alta tasa de desempleo se debe a que la demanda (y por tanto el gasto) es muy reducida. Sólo la actuación del Gobierno, al reducir los impuestos o aumentar el gasto público, podrá conseguir que la economía vuelva a una posición de pleno empleo.

Según estas concepciones, Keynes planteó en su Teoría general que el ahorro no invertido prolonga el estancamiento económico y que la inversión de las empresas depende de la creación de nuevos mercados, nuevos adelantos técnicos y otras variables independientes del tipo de interés o del ahorro.

Debido a que la inversión empresarial no es siempre constante, la estabilidad de los ingresos y las deseables situaciones de pleno o alto nivel de empleo, no garantizadas como se pensaba hasta entonces por la reducción temporal de los salarios, tendrían que ser procuradas por el aumento del gasto público, actuaciones que deberían actuar como agentes compensadores de inversiones privadas insuficientes, siempre que se produjeran éstas.

Otra teoría relacionada con la inversión, es la Teoría del acelerador. Según Ardila<sup>13</sup>, esta teoría se fundamenta en que la inversión fluctúa en mayor medida que el consumo, debido a que pequeños aumentos en el consumo provocan aumentos en la inversión porcentualmente elevados. Pero para que la inversión continúe siendo positiva no es suficiente con que el consumo

---

<sup>11</sup> FISCHER. Op. cit., p. 159.

\* En economía, "pleno empleo" es aquella situación en la que la demanda de trabajo es igual a la oferta, al nivel dado de los salarios reales.(Microsoft® Encarta® 2009 [DVD])

<sup>12</sup> PASCHOAL. Op. cit., p. 268.

<sup>13</sup> ARDILLA, José Fernando. Teorías económicas [online]: EUMED.NET Enciclopedia y Biblioteca Virtual. Disponible en internet: <<http://www.eumed.net/>>

permanezca alto: debe continuar creciendo. Si el consumo se estanca, la inversión disminuye.

Se puede decir que la inversión fluctúa más ampliamente que el consumo. La inversión alta provoca aumento del consumo, pero el consumo alto no provoca aumento de la inversión.

Para que haya inversión es necesario que el consumo esté creciendo, y para que esta crezca es necesario que el crecimiento del consumo se esté acelerando. Como el consumo no puede acelerarse indefinidamente, su estancamiento reducirá las inversiones provocando el paso a la recesión.

Pasando a otra teoría económica que concierne con este trabajo, se encuentra la Curva de Laffer que tomó su denominación a partir del economista americano Arthur B. Laffer. Esta conjetura relaciona niveles de recaudación con el establecimiento de impuestos, pues uno de los objetivos de esta investigación es conocer los beneficios tributarios que el Gobierno le ha otorgado a las Zonas Francas.

Según Juan Carlos Martínez<sup>14</sup>, la Curva de Laffer se basa en que si se aumenta el tipo impositivo\*, la recaudación seguirá creciendo cada vez, sin embargo a menor ritmo hasta alcanzar un máximo. A partir de ese punto, cualquier intento del gobierno para elevar el tipo impositivo, se traducirá, paradójicamente, en un descenso de la cantidad recaudada. Si se siguiera insistiendo en aumentar el tipo impositivo, llegaría un momento en que la recaudación fuese nula. Es decir, esta teoría es inversamente proporcional, pues afirma que “cuando el tipo impositivo es suficiente alto, si se sube aún más, los ingresos recaudados pueden terminar disminuyendo”,<sup>15</sup> o cuando se disminuye el tipo impositivo se terminan por incrementar los ingresos fiscales.

Sin embargo, estas ideas no siempre se han aplicado en los contextos económicos, pues en 1980 en Estados Unidos cuando Ronald Reagan se presentó a la presidencia de este país, incluyó la reducción de impuestos en su programa. Sostenía que:

---

<sup>14</sup> Martínez Coll, Juan Carlos. La curva de Laffer y los desestabilizadores automáticos [online]: EUMED.NET Enciclopedia y Biblioteca Virtual, mar. 2007. Disponible en internet: <<http://www.eumed.net/cursecon/11/laffer.htm/>>

\* Por “tipo impositivo” se entiende que es la tasa, fija o variable y expresada en forma de coeficiente o porcentaje, que, aplicada a la base liquidable, da como resultado la cuota tributaria. (WIKIPEDIA. Tipo de gravamen [online]: Disponible en internet: <<http://es.wikipedia.org/wiki/>>)

<sup>15</sup> WIKIPEDIA. La Curva de Laffer [online]: Disponible en internet: <<http://es.wikipedia.org/wiki/>>

Los impuestos eran tan altos que disuadían de trabajar a muchos ciudadanos y que una reducción de los tipos impositivos daría a los individuos incentivos suficientes para trabajar, lo que provocaría la mejora del bienestar económico y quizás incluso de los ingresos fiscales. Pero los hechos no confirmaron la conjetura de Laffer, de que una reducción de los tipos impositivos elevaría los ingresos fiscales. Cuando Reagan bajó los impuestos al ser elegido presidente de los Estados Unidos, el resultado fue una reducción de los ingresos fiscales. El impuesto sobre la renta disminuyó un nueve por ciento entre 1980 y 1984<sup>16</sup>.

Aunque es importante mencionar que “en otros países, como Suecia, en que los tipos impositivos son mucho más altos, existen algunas pruebas de que puede haberse producido el fenómeno de la curva de Laffer”.<sup>17</sup>

## 6.2 MARCO CONCEPTUAL

Para dar el significado preciso y según el contexto a los conceptos principales involucrados en el problema que se ha formulado, es importante conocer sus definiciones.

En primera instancia, una *Zona Franca* es: “el área del territorio nacional extra-  
aduanera, previamente calificada, sujeta a un régimen especial en materia  
tributaria, aduanera y de comercio exterior; donde podrán establecerse y  
funcionar empresas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción  
o comercialización de bienes, así como a la prestación de servicios”<sup>18</sup>.

También es importante conocer algunos conceptos como el de impuesto, exportación e importación.

En Colombia, un *impuesto* es un “tributo que tiene origen en el precepto constitucional contenido en el artículo 95 de la Carta Política, en el cual se establece que la calidad de persona implica derechos y responsabilidades dentro del territorio colombiano”<sup>19</sup>.

Por otra parte, se considera *exportación*, a “la salida de mercancías del

---

<sup>16</sup> *Ibíd*em

<sup>17</sup> *Ibíd*em

<sup>18</sup> WIKIPEDIA. Zona Franca [online]: “actualizado en febrero de 2010”. Disponible en internet: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Zona\\_Franca/](http://es.wikipedia.org/wiki/Zona_Franca/)>

<sup>19</sup> SERRANO VALENZUELA, Juan Camilo. Guía Legis para la Declaración de Renta 2009. 34 ed. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A., 2009. p. 31.

territorio aduanero nacional hacia una nación extranjera o una zona franca industrial de bienes y/o servicios para permanecer en ella de manera definitiva<sup>20</sup>, e *importación* a “la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional o la introducción de mercancías procedentes de Zona Franca Industrial de Bienes y de Servicios al resto del territorio aduanero nacional”<sup>21</sup>.

Una Zona Franca es entonces una región específica, delimitada dentro del territorio del país, que cuenta con ciertas condiciones especiales. Dentro de estas condiciones, las Zonas Francas gozan de incentivos tributarios, aduaneros, cambiarios y de comercio exterior.

Los beneficios que competen en este trabajo de investigación son los tributarios, en cuanto a ello la legislación tributaria colombiana contempla diferentes clases. En el impuesto sobre la renta<sup>\*</sup> se consideran cuatro conceptos que agrupan estos beneficios: ingresos no constitutivos de renta o que no causan impuesto, las deducciones de impuestos, las rentas exentas y los descuentos tributarios.

Adicionalmente, estos beneficios tributarios pueden dividirse de acuerdo con su aplicación; de esta forma existen aquellos que afectan la base gravable del impuesto, como las deducciones y las rentas exentas, y por otro lado, los que afectan el monto del impuesto a pagar como son los descuentos tributarios.

En este orden de ideas, las *deducciones tributarias* son:

Gastos en que se incurre en toda actividad económica productiva, que cumplen con los requisitos exigidos por la ley tributaria para ser reconocidos. Durante el proceso económico, el contribuyente necesita realizar una serie de gastos generales, de administración o de ventas que reducen la magnitud de la renta, y por ello, como norma general, son deducibles para los efectos fiscales. Las deducciones pueden entonces definirse, como los gastos necesarios para la producción de la renta<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> CASTRO, Andrés Mauricio. Exportación e importación [online]: Disponible en internet: <<http://www.uamerica.edu.co/comercio/exportacion/htm/>>

<sup>21</sup> *Ibíd*em

<sup>\*</sup> Se considera “impuesto sobre la renta” al tributo de carácter obligatorio que deben los contribuyentes, con el fin de participar con sus recursos en las cargas del Estado, y consiste en entregar al Estado un porcentaje de sus utilidades durante un período gravable, para sufragar las cargas públicas. (SERRANO. Op. cit., p.31.)

<sup>22</sup> LEGIS. Régimen del Impuesto a la Renta y complementarios. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A., 2009. p. 59.

Las *rentas exentas* son “aquellos ingresos constitutivos de renta, que por alguna circunstancia, ha determinado la ley que su tarifa de impuesto de renta sea cero (0)”<sup>23</sup>.

Los *descuentos tributarios* son: “sumas que pueden ser restadas del valor liquidado como impuesto de renta, por autorización de la ley. Los descuentos son, en la práctica, una forma de estimular actividades económicas mediante la disminución de los impuestos, ya que la parte descontada del impuesto la asume el Estado mediante el otorgamiento del beneficio”<sup>24</sup>.

En cuanto a la nueva reglamentación, las Zonas Francas se concibieron no solo como un incentivo para desarrollar procesos industriales altamente productivos, competitivos y con un componente de innovación tecnológica, sino como un mecanismo de atracción de nuevas inversiones y empleo.

Una *inversión* se puede definir como “la representación de colocaciones de dinero sobre las cuales una empresa espera obtener algún rendimiento a futuro, ya sea, por la realización de un interés, dividendo o mediante la venta a un mayor valor a su costo de adquisición”<sup>25</sup>.

Según el contexto de este trabajo, y partiendo de que el objetivo del Gobierno es convertir a las Zonas Francas en un instrumento para la captación de *nuevas inversiones de capital*, se considera *Nueva inversión* “el aporte de recursos financieros que realiza una empresa, 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”<sup>26</sup>.

Para entender un poco más la definición, los *activos fijos reales productivos* son: “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”<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> SERRANO. Op. cit., p. 144.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 151.

<sup>25</sup> "Inversión." Microsoft® Encarta® 2009 [DVD]. Microsoft Corporation, 2008.

<sup>26</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 4051 (23, octubre, 2007). Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2007. p. 1.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

En cuanto a la definición de *empleo*, se puede decir que es la prestación de la actividad física o intelectual que hace una persona a otra ya sea esta última una persona natural o jurídica en condiciones de subordinación y por una retribución económica.

Lo que se pretende con la nueva normatividad de las Zonas Francas es la *generación de empleo directo y formal*, y esto ocurre cuando “se contratan puestos de trabajo que exigen la vinculación de personal permanente y por tiempo completo, a través de contratos laborales realizados conforme con las normas legales y respecto de los cuales el empleador cumpla con los aportes parafiscales y con las obligaciones del sistema integral de seguridad social”<sup>28</sup>.

### 6.3 MARCO CONTEXTUAL

Esta investigación tiene como objeto de estudio, las Zonas Francas que se encuentran en la ciudad de Palmira en el Valle del Cauca, por lo que a continuación se van a considerar algunas de las principales características de la ciudad.

**6.3.1 Características históricas.** Sobre el acontecer histórico del surgimiento de lo que hoy es el territorio Palmirano varios autores han mostrado diferentes teorías sobre este. Para el historiador Álvaro Raffo Rivera la ciudad fue fundada desde la décima séptima centuria por escritura pública firmada en Buga el 6 de marzo de 1705.

De otro lado, para el historiador William Mallama Lugo el surgimiento histórico de Palmira se había relegado al hecho en el cual el Presidente General Francisco de Paula Santander y el Congreso, efectuaron la redistribución de la Nueva Granada con el fin de brindar organización y participación a los diferentes sectores de la Nueva Nación que acababa de liberarse del yugo de los españoles y para ello se expidió la Ley No. 156 del 25 de junio de 1.824, momento en el cual Palmira es elevada a categoría de Cantón.

Junto a las anteriores versiones del surgimiento de Palmira, varios autores han concluido que este territorio estuvo ocupado antes de la llegada de los españoles por grupos indígenas que habitaron cerca a los ríos, agrupados por

---

<sup>28</sup> *Ibidem*

cacicazgos que se distribuían así: en las estribaciones de la cordillera Central, los Pijaos y Putimaes, en la hoya del río Amaime, los Chinchas, los Capacari, Aují y Anapoimas y en las orillas del río Bolo, los Buchitolos.

Los complejos arqueológicos de Coronado, Malagana, Bolo y Quebrada Seca han sido datados del siglo 500 AC al 500 DC. Se trata de una ocupación temprana, con relación a las de la región y aparentemente de pequeñas concentraciones de baja densidad. Los primeros conquistadores incursionaron en este territorio en el año 1536, bajo las órdenes de Sebastián de Belalcázar.

Las condiciones climáticas que presenta Palmira hacen que poblaciones aledañas decidan instalarse para realizar sus actividades productivas, llevando a la proliferación de pequeñas propiedades en toda la extensión de su territorio. Este crecimiento vertiginoso que estaba presentando el caserío de Llanogrande lo muestra la estadística del primer censo de población realizado en el año 1786 en donde el número de habitantes ascendía a 2.867 personas.

Con base en estas consideraciones, se propuso como fecha de celebración del surgimiento de esta ciudad el día 17 de junio de 1773, momento en el cual surge la primera urbanización y distribución urbanística de la ciudad y que igualmente se tome el 25 de julio de 1778 como fecha en la cual se debe rendir homenaje a las personas que participaron en el movimiento denominado la “Sublevación de los Pardos”. Hecho que permite definir que Palmira no fue fundada sino que fue producto del desarrollo desencadenado en su proceso histórico.

En relación al nombre que adopta Palmira; el historiador Mallama asegura que este sólo aparece hasta el 5 de Diciembre de 1813, cuando Don Pedro Simón Cárdenas con otros ciudadanos notables decidieron proclamar este territorio como Villa. Para ello desobedecieron la autoridad de Buga y de España dándole el nombre de Palmira al antiguo territorio de Llanogrande, cuyo nombre lo adoptaron, por una parte, teniendo en cuenta la imagen de la Virgen de Nuestra Señora del Palmar y además lo acabaron de ratificar con la obra muy famosa del siglo XVIII que se estaba presentando llamada “Las ruinas de Palmira”, del Conde Volney, basada en la ciudad de la antigua Ciria; la unión de estos dos aspectos dio origen al nombre de esta ciudad<sup>29</sup>.

### **6.3.2 Características geográficas.** Palmira está ubicada en el Valle geográfico

---

<sup>29</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Documento: Grupos de Estudio Ambiental Urbano (GEA-UR).

del Río Cauca al sur occidente de Colombia, cerca de Buenaventura, principal puerto sobre el pacífico colombiano. Es la segunda ciudad del Departamento del Valle del Cauca. Su cabecera está situada a 3°31'48" de latitud norte y 76°81'13" de longitud al oeste de Greenwich.

El área Municipal es de 1.162 km<sup>2</sup> de los cuales 19.34 Km<sup>2</sup> corresponden a la zona urbana. Limita al Norte con el Municipio de El Cerrito, al Este con el Departamento del Tolima, al Sur con los Municipios de Pradera y Candelaria y al Oeste con las ciudades de Cali, Yumbo y Vijes.

En el territorio palmirano se distinguen dos zonas topográficamente diferentes. Según la CVC<sup>30</sup>, el valle geográfico es la zona occidental del municipio, que corresponde al valle del río Cauca, comprendida entre éste y la cota 1.200 m.s.n.m aproximadamente. Es una porción de territorio que comprende cerca de 54.421.25 hectáreas de topografía plana. Se caracteriza por dos aspectos principalmente: Ocupación masiva en el cultivo de la caña de azúcar y el ahogamiento originado sobre los asentamientos de vivienda y la cercanía a Cali y el proyecto de Invias de Desarrollo de la Malla Vial del Valle y Cauca. Esto convierte al territorio de Palmira en epicentro de refuerza a la tendencia a la aparición de nuevos usos de carácter metropolitano.

El municipio de Palmira está cruzado en dirección general NNE por el Sistema de Fallas de Romeral, entre las cuales se destacan: Fallas Roza Este y Oeste (detectadas por geofísica), Falla de Palmira – Buga, Falla Guabas – Pradera, Falla de Potrerillo, Falla Cauca – Almaguer y Falla de San Jerónimo. La Falla de San Jerónimo separa rocas de carácter continental al oriente, de rocas de afinidad oceánica al occidente<sup>31</sup>.

De acuerdo al Anuario estadístico de Palmira<sup>32</sup>, en la zona de ladera del municipio confluyen varias características que hacen que su territorio sea propenso a sufrir diferentes tipos de procesos erosivos como son el factor climático, las pendientes, constitución de los suelos, unidades de roca, la tectónica local y regional, así como la actividad antrópica representada en el uso inadecuado del suelo, cultivos y ganadería extensiva, la tala del bosque, el mal manejo de todo tipo de aguas, canalizaciones inadecuadas, rellenos, el

---

<sup>30</sup> CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA y ALCALDIA DE PALMIRA. Agenda ambiental del municipio de Palmira. Resumen ejecutivo. 2002. p. 14.

<sup>31</sup> *Ibíd*em

<sup>32</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE PALMIRA; CÁMARA DE COMERCIO DE PALMIRA y FUNDACIÓN PROGRESEMOS. Anuario Estadístico de Palmira 2008. Disponible en internet: <<http://www.fundacionprogresamos.org.co/anuario/archivos/>>.

sistema vial carente de taludes y cunetas revestidas, etc. Los grados de erosión severa y muy severa se concentran en la zona del piedemonte, en algunos sectores de las cuencas medias de los ríos Nima y Amaime y en las cuencas bajas de los ríos Toche, Cabuyal y la quebrada Teatinos. El sector de Potrerillo, Calucé, Ayacucho y El Mesón (Chontaduro, La Buitrera), presenta áreas importantes y significativas bastante erosionadas.

Los suelos tienen una alta calidad agrológica para cultivos transitorios, hortalizas y frutales y para cultivos permanentes. El área para el cultivo de otras especies, como hortalizas, frutales y demás que son para el consumo de los habitantes de los núcleos poblados, es mínima comparada con la que ocupa el cultivo de la caña.

El sistema hídrico nace en la cima de las cordilleras y baja por las laderas atravesando el Valle hasta llegar al río Cauca, eje central del sistema.

Existen numerosos ríos y quebradas que han jugado un papel importante en el desarrollo industrial y en el estilo de vida de la región. Estos ríos y quebradas se originan en la Cordillera Central y fluyen de oriente a occidente respectivamente. Los principales ríos con que cuenta la región son: Río Amaime, Río Aguaclara, Río Guachal, Río Toche, Río Bolo, Río Frayle.

**6.3.3 Características económicas.** Según el Anuario estadístico<sup>33</sup>, Palmira es denominada como centro agrícola porque se encuentra privilegiada por sus suelos fértiles y abundancia de agua que permiten desarrollar la agricultura a gran escala; además por su vinculación directa con el campo sumado a la diversidad de climas y topografías hicieron posible que años atrás fuera considerada la despensa agrícola de Colombia dónde se competía con diversidad de productos como café, tabaco, cacao, caña de azúcar, arroz, maíz, frijol, yuca, papa, algodón, soya, plátano, sorgo, hortalizas y frutales.

Además del sector agropecuario, en el municipio se destacan importantes actividades económicas como: la pecuaria (acuicultura, porcicultura y avicultura), la industria (metalmecánica, maderas, otras), el comercio, transporte, finanzas, construcción, electricidad y explotación minera<sup>34</sup>.

Dentro de las actividades pecuarias, la avicultura y piscicultura son las

---

<sup>33</sup> *Ibíd*em

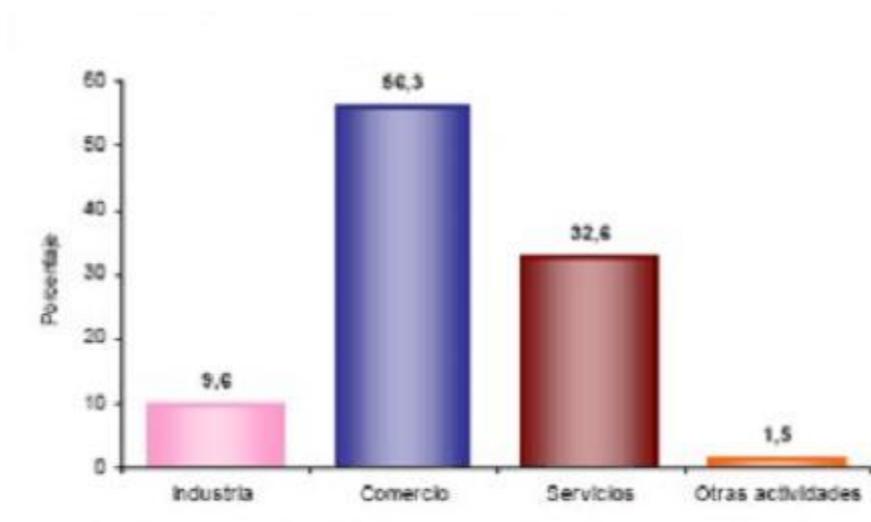
<sup>34</sup> CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA y ALCALDIA DE PALMIRA. Op. cit., p. 12.

actividades que mayor representatividad tienen en el municipio. Su volumen permite aseverar incidencias en el aporte al consumo alimenticio local y en la generación de empleo. En la ladera existen cultivos de café, forestales (Cartón de Colombia) y ganadería<sup>35</sup>.

Las perspectivas económicas del municipio de Palmira por lo regular giran para el corto plazo en la agroindustria de la caña de azúcar como base primaria de su economía. Nuevas inserciones productivas en la región dependerán de su nivel de desarrollo tecnológico, que le permitan su competencia a nivel internacional.

De acuerdo al Censo General del 2005, en el modulo económico se estableció:

Figura1. Establecimientos según actividad



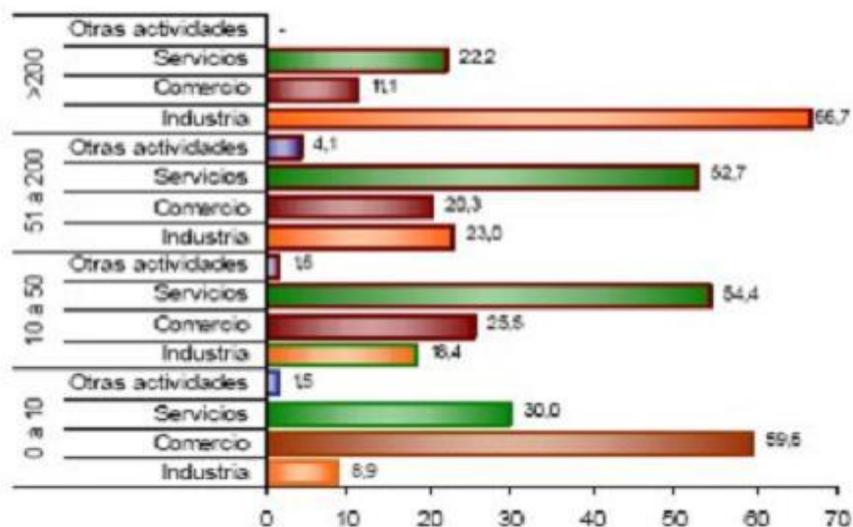
Fuente: DANE - Censo 2005

El 9.6% de los establecimientos son del sector industrial; el 56.3% de comercio, el 32.6% de servicios y el 1.5% se dedica a otras actividades.

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 33.

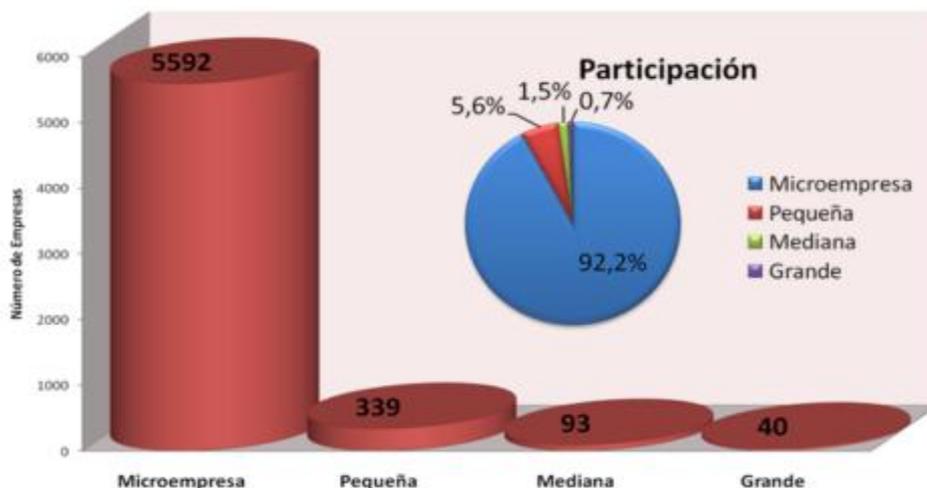
Figura 2. Establecimientos según escala de personal por actividad económica



Fuente: DANE - Censo 2005

La mayor representación, según actividad económica, de los establecimientos con más de 200 empleados, se encuentra en el sector industrial con un 66.7%; para los establecimientos entre 51 y 200 empleados, al igual que los que tienen entre 10 y 50 empleados, el sector más representativo es el de servicios con un 52.7%, y un 54.4% respectivamente. Por último se encuentran los establecimientos con o a 10 empleados en el cual el sector con mayor participación es el de comercio con un 59.6%.

Figura 3. Empresas por tamaño



Fuente: Registro mercantil- Cámara de Comercio de Palmira- A Diciembre 31 de 2007

De acuerdo al tamaño de las empresas, el 92.2% de la participación la tienen las microempresas; con un 5.6% se encuentran las pequeñas, seguidas de las medianas con un 1.5%. Por último, se ubican las grandes empresas sólo con un 0.7% de participación.

**6.3.4 Características demográficas.** La ocupación demográfica del territorio del municipio de Palmira ha obedecido a dos patrones de dinámica económica: por un lado la fuerte inserción migratoria producida por el desarrollo de la industria de la caña de azúcar, que indujo a tasas de crecimiento del municipio superiores al departamento y a Colombia. En el periodo 1938 - 1951 la tasa de crecimiento de Palmira fue del orden del 4.6% en tanto que el Valle y Colombia registraron tasas del orden del 4.5% y 2.2% respectivamente, entre 1951 y 1964, el municipio mantuvo su ritmo creciente al 4.3% mientras que el departamento y la Nación redujeron sus tasas a 3.5% y 3.2 respectivamente.

Esta dinámica de crecimiento empezó a ceder a partir de 1973, donde se desaceleran las tasas, llegando a registrar indicadores del orden del 1.8% en el período 1973 - 1985, y para 1993 se registra un crecimiento de sólo el 1.03%.

La causa de este decrecimiento poblacional coincide con la pérdida de expectativas del sector azucarero. Aún a nivel de cabecera municipal, la ciudad presenta tasas de crecimiento inferiores que otras áreas como Candelaria y Puerto Tejada, que en el último año registran tasas del 2.3% y 2.7% cada una. Estas dos ciudades vienen ofreciendo perspectivas de desarrollo por el lado de la industria, en el caso específico de Puerto Tejada por la Ley Páez y Candelaria por los efectos de relocalización de la industria de Cali y de pobladores en su territorio.

Las perspectivas demográficas de Palmira en el corto y mediano plazo dependen en gran manera de las posibilidades de desarrollo económico de la ciudad, en ciertas áreas específicas, que induzcan a nuevos desplazamientos poblacionales hacia ella.

Bajo el marco actual de la crisis, Ley Páez y la quiebra del sector agropecuario, es de esperar que continúe el mismo ritmo de crecimiento poblacional por lo menos en los próximos 10 años<sup>36</sup>.

A continuación se muestra la población de la ciudad, según los siguientes censos:

---

<sup>36</sup> Anuario Estadístico de Palmira 2008.

Tabla 1. Censos de 1964, 1973, 1985, 1993(1) y 2005

Censo	Población	Tasa (%) entre Censos
1964 (Julio 15)	140.889	
1973 (Octubre 24)	186.751	1,325
1985.a (Octubre 15)	231.015	1,237
1993.a (Octubre 24)	251.008	1,086
2005 (a) (Junio 30)	284.470	1,1073
*2006	286.355	
*2007	288.382	
*2008	290.442	

Fuente: DANE Censos de Población

Con ajuste de cobertura:

(1) Método exponencial para el cálculo de las tasas +A11

Proyecciones según censo 1993

(2) Información Censo 2005 – Pagina Web DANE

(3) Para este cálculo se tomaron los censos de 1993 y 2005

Tabla 2. Población censada después de compensada por omisiones de cobertura geográfica y contingencia de transferencia

<b>PALMIRA</b>	
<b>Población</b>	<b>284.470</b>
Cabecera	228.122
Rural	56.348
Hombres	136.546
Mujeres	147.924
<b>Hogares</b>	<b>74.948</b>
<b>Viviendas</b>	<b>70.797</b>
<b>Unidades Económicas</b>	<b>10.303</b>
<b>Unidades Agropecuarias<sup>1</sup></b>	<b>4.576</b>

Fuente: DANE

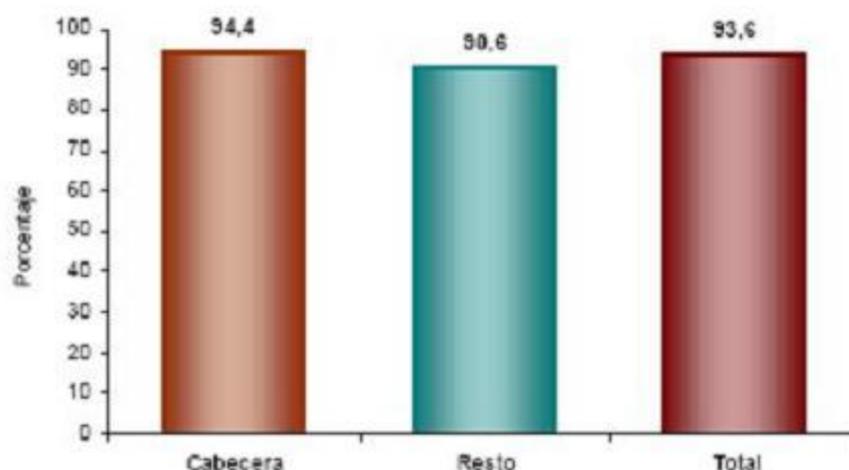
<sup>1</sup> Unidades asociadas a vivienda rural

**6.3.5 Características socioculturales.** De acuerdo a las características socioculturales del municipio de Palmira, a continuación se va a puntualizar en los aspectos relacionados con la educación, vivienda, servicios públicos, recreación y transporte, respectivamente.

Según el censo general del 2005:

El 93.6% de la población que tiene más de 5 años sabe leer y escribir.

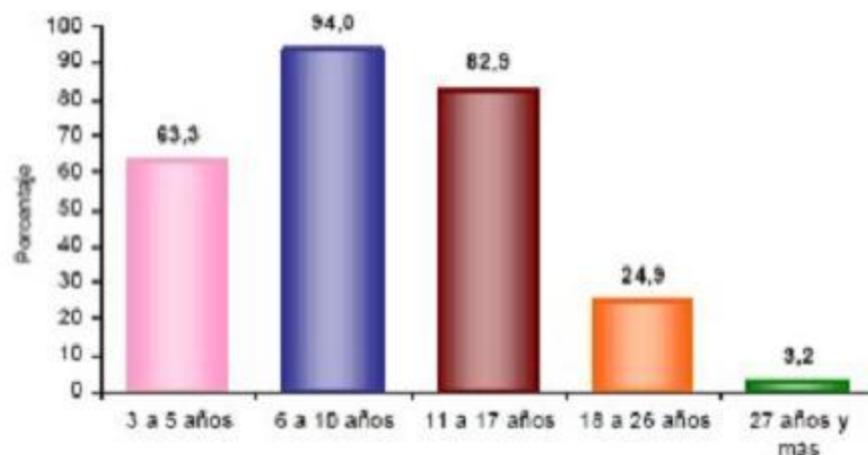
Figura 4. Tasa de alfabetismo de la población



Fuente: DANE - Censo 2005

Se puede observar en la asistencia escolar, que sólo el 63.3% de la población de 3 a 5 años asiste a un establecimiento educativo formal; los niños en edades de 6 a 10 años que asisten tienen una participación del 94.0% y el 82.9% de la población entre 11 a 17 años asiste a los planteles educativos.

Figura 5. Asistencia escolar



Fuente: DANE – Censo 2005

A nivel educativo, el 35.1% de la población residente en Palmira ha alcanzado el nivel de básica primaria y el 35.1% el nivel de secundaria; el 7.5% ha alcanzado estudio de media técnica; el 7.2% ha alcanzado el nivel profesional; y tan solo el 1.0% han realizado estudios de especialización, maestría o doctorado. La población residente sin ningún nivel educativo es del 6.3%.

Figura 6. Nivel educativo

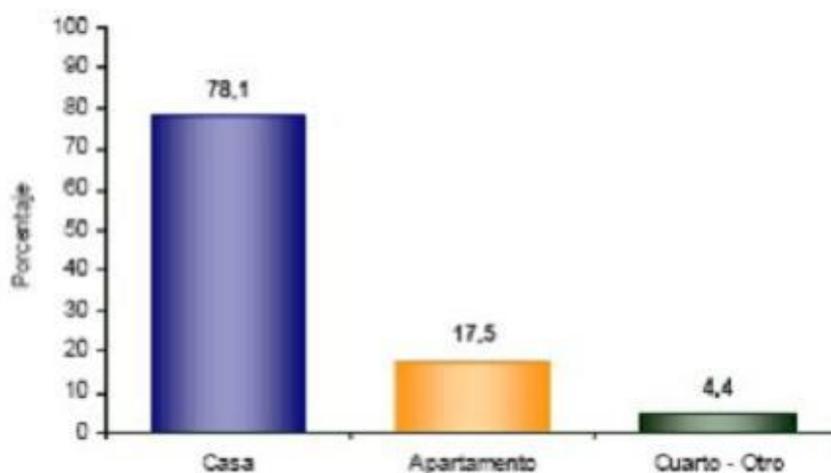


Fuente: DANE – Censo 2005

En cuanto a la vivienda, el 78.1% de los habitantes del municipio de Palmira

viven en casa, el 17.5% en apartamento y el 4.4% en cuarto u otro tipo de vivienda.

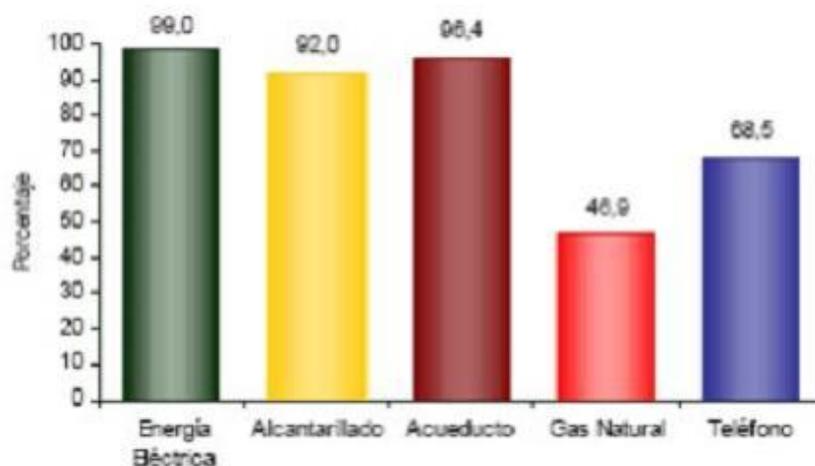
Figura 7. Tipo de vivienda



Fuente: DANE – Censo 2005

Respecto a los servicios con que cuenta la vivienda, el 99.0% de las viviendas cuentan con servicio de energía eléctrica, el 96.4% tienen servicio de acueducto, el 92.0% poseen alcantarillado. Por otro lado el 68.5% tienen línea telefónica, y el 46.9% posee servicio de gas natural.

Figura 8. Servicios con que cuenta la vivienda



Fuente: DANE – Censo 2005

Los habitantes del municipio de Palmira realizan sus actividades recreativas en su mayoría en los parques, como: el Bosque Municipal, Parque del Azúcar, Parque del Sur, Parque Lineal del río Palmira, con buena afluencia de público no sólo del municipio sino de los cercanos<sup>37</sup>.

En cuanto al transporte, las condiciones óptimas de localización del municipio le permiten la comunicación vial con el centro, el norte, sur y el occidente del país y la potencialidad de comunicación terrestre con el oriente, a través de los departamentos del Tolima y Huila.

En el municipio se asientan empresas de transportes de pasajeros, las cuales tienen sucursales que suministran servicios a todas las regiones del país.

A nivel local el transporte de pasajeros lo realizan diferentes empresas, tanto de Palmira como de municipios vecinos, con una buena prestación del servicio en la zona urbana y deficiente para el área rural.

En lo que respecta al transporte de carga, diferentes entidades tienen sus oficinas y bodegas en el municipio, prestando su servicio a nivel nacional e internacional, no solo a nivel particular sino a las industrias y empresas establecidas en Palmira y sus alrededores<sup>38</sup>.

En efecto, Palmira con sus vías terrestres de acceso logra fácilmente realizar su intercambio mercantil ágil y oportuno, el cual se fortalece a nivel internacional con la cercanía al Puerto de Buenaventura.

Por otra parte, el municipio cuenta con el Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón, que se encuentra localizado en el corregimiento La Herradura. Es un núcleo funcional de uso institucional que atiende las necesidades departamentales y regionales como parte de la infraestructura de transporte. Presta un servicio estratégico tanto para la modalidad de pasajeros como para el tráfico de carga, hacia el interior y el exterior del país.

El aeropuerto es un nodo al que convergen las distintas vías del sistema regional, por lo que se localizan actividades complementarias a la aeroportuaria, destacándose las áreas industriales y las Zonas Francas del Pacífico y Palmaseca. Éstas son asentamientos de tipo industrial y comercial. La primera de ellas está ubicada en el corregimiento de Matapalo y la otra en el de Obando, ambas localizadas sobre un corredor vial regional muy importante,

---

<sup>37</sup> CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA y ALCALDIA DE PALMIRA. Op. cit., p. 32.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 33.

como lo es la vía Cencar-Aeropuerto en una posición estratégica respecto del área de producción industrial de Cencar y en cercanías del aeropuerto, brindando óptimas posibilidades de movilización de los flujos de carga<sup>39</sup>.

Son elementos que cuentan con cobertura regional y que hacen parte de la estructura primaria del municipio, como puntos de gran importancia dentro de su esquema funcional.

**6.3.6 Características ambientales.** El clima de la ciudad de Palmira es variado y va desde el piso térmico cálido con una temperatura promedio de 20°C y una extensión de 383Km<sup>2</sup>, hasta el clima páramo entre los 2000 y 3000 metros sobre el nivel del mar con temperaturas entre 12° y 17° y una extensión de 298 Km<sup>2</sup>, distribuidos de la siguiente forma:

Tabla 3. Climas

Clima	Extensión (Km <sup>2</sup> )	Proporción (%)
Cálido	383	33,0
Medio	242	20,8
Frío	239	20,6
Páramo	298	25,6

Fuente: Secretaría de Planeación Municipal

En el área municipal se distinguen claramente 3 zonas topográficas diferentes:

Tabla 4. Zonas topográficas

Zona	Km <sup>2</sup>	Porcentaje
Plana	505,0	43,5
Piedemonte	201,5	17,3
Alta montaña	455,5	39,2

Fuente: Secretaría de Planeación Municipal

Su temperatura media es de 23 grados centígrados y su altura sobre el nivel

<sup>39</sup> Ibídem

del mar es de 1.001 metros. En Palmira se distinguen dos zonas localizadas hacia la media ladera en las cuales la precipitación media anual alcanza valores de 2.000 mm y 2.100 mm, convirtiéndose así en las áreas más húmedas del municipio. Dichas áreas son: cuenca media del río Nima y parte alta de la cuenca del río Aguaclara.

El municipio de Palmira cuenta con las siguientes alturas:

Tabla 5. Principales alturas

<b>Zonas</b>	<b>Altura (m.s.n.m.)</b>
Alto La Florida	4.200
Cañón de la Reina	4.150
Cuchilla La Honda	4.200
Cuchilla Cielo Azul	4.120
Páramo Miraflores	4.020
Pico Las Torres	4.160
Pico La Estrella	4.155

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial

En el municipio de Palmira, han desaparecido las madrevejas y los humedales del río Cauca, al igual que las rondas de los ríos y zanjones debido a la preparación de los terrenos para el sembrado de la caña, sin dejar las zonas protectoras como lo indica la ley, lo cual genera un alto impacto ambiental en la zona suroccidental del municipio.

Se presenta contaminación hídrica de los cuerpos de agua, porque a ellos se arrojan las aguas residuales domésticas e industriales tanto en la zona urbana como rural, minimizando su utilización en las actividades cotidianas o donde se utilicen generan problemas, especialmente en la salud de la población.

#### **6.4 MARCO LEGAL**

Las Zonas Francas cuentan con una importante legislación desde su constitución, a continuación se muestra un recuento cronológico de su principal normatividad y la que le es de su competencia:

⊕ *Ley 105 de 1958*: Por esta ley se crea la Zona Franca de Barranquilla y se autoriza la creación de otras.

⊕ *Decreto 1095 de 1970*: Por este decreto se crean las Zonas Francas Industriales y Comerciales de Buenaventura y Palmaseca, otorgándoles el funcionamiento de establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente<sup>40</sup>.

⊕ *Ley 109 de 1985*: Por esta ley se establece el Estatuto de las Zonas Francas, las define como establecimientos públicos del orden nacional.

⊕ *Ley 7 de 1991*: Autoriza las transformaciones de las Zonas Francas industriales, comerciales y de servicios creadas como establecimientos públicos del orden nacional a establecimientos privados.

⊕ *Decreto 2131 de 1991*: Se dictan normas sobre la estructura y funcionamiento de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios.

⊕ *Decreto 2233 de 1996*: A través de este decreto se modifica parcialmente el Régimen de Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios. Enuncia aspectos como competitividad de las Zonas Francas, su evaluación y seguimiento, prórroga de los contratos de arrendamiento, y demás.

⊕ *Decreto 2685 de 1999*: Establece de manera general el efecto de la Zona Franca, la facultad de autorización del usuario operador, obligaciones y responsabilidades de usuarios de Zonas Francas.

⊕ *Ley 863 de 2003*: Se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

⊕ *Ley 1004 de 2005*: Con esta ley se modifica un Régimen Especial para estimular la inversión y creación de empleo. Plantea la definición, finalidad,

---

<sup>40</sup> CADENA ANTIA, Francisco Diego. Zona Franca Industrial y Comercial “Manuel Carvajal Sinisterra, Palmaseca”: Normas legales, procedimientos, reglamentos. 2 ed. Palmira: 1978. p 17.

clases de usuarios de las zonas francas, entre otros.

⊕ *Ley 1111 de 2006*: Incrementa la deducción por inversión en activos fijos reales productivos del 30% al 40% a partir del 2007.

⊕ *Decreto 383 de 2007*: Establece el régimen integral de Zonas Francas que comprende: tipos, características, requisitos. Busca atraer inversión extranjera, promocionar la actividad comercial, industrial y tecnológica y la reconversión de los sectores productivos.

⊕ *Decreto 4051 de 2007*: Explica aspectos importantes en la definición de Zona Franca, explica el concepto sobre la viabilidad de declarar la existencia y requisitos de Zonas Francas Permanentes y se dictan otras disposiciones.

⊕ *Resolución 0432 de 2008*: Se crea el Comité de apoyo a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y se adoptan otras disposiciones.

⊕ *Decreto 780 de 2008*: Se adiciona el Decreto 2685 de 1999.

⊕ *Ley 1370 de 2009*: Por el cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario.

## 7. METODOLOGIA

### 7.1 TIPO DE ESTUDIO

El tema de las Zonas Francas es de significativa importancia para la economía de las regiones donde se encuentren instaladas, y en este caso se busca realizar un estudio sobre estas áreas geográficas en la ciudad de Palmira.

La presente investigación pretende establecer la incidencia de los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas en la captación de inversión y generación de empleo en Palmira, según la Ley 1004 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007; razón por la que se ha optado un tipo de estudio *correlacional*, pues “este tipo de estudios tiene como propósito conocer la relación que existe entre dos o más conceptos, categorías o variables en un contexto en particular”<sup>41</sup>.

En este caso las variables son: beneficios tributarios, inversión y generación de empleo, respecto al impulso que le da el Gobierno Nacional a las Zonas Francas con la nueva normatividad. La denominación de estas variables es:

X: Beneficios tributarios

Y: Inversión

Z: Generación de empleo

La relación que se plantea es de X con Y y Z.

Inicialmente se podría plantear una correlación positiva, ya que “significa que sujetos con valores altos en una variable tenderán también a mostrar valores elevados en la otra variable”<sup>42</sup>. En este caso, si se incrementan los beneficios tributarios, esto conducirá a una mayor inversión y generación de empleo. Sin embargo, esta correlación sólo se podrá demostrar con el desarrollo de esta investigación.

El tipo de estudio a realizar, se seleccionó porque se considera el indicado para resolver el problema formulado, pues “la utilidad primordial de los estudios correlacionales es saber cómo se puede comportar un concepto o una variable al conocer el comportamiento de otras variables relacionadas”<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> SAMPIERI. Op. cit., p. 105.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 106

<sup>43</sup> *Ibídem*

En este caso, se pretende conocer cuál es el comportamiento o la fluctuación de la inversión y la generación de empleo en Palmira, Valle, con relación a los beneficios tributarios existentes para las Zonas Francas. Con este estudio, se establece la relación entre las variables, pero no su nivel de causalidad; es decir, no se argumenta que una variable sea la causa de las otras.

## 7.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

En primera instancia, para dar cumplimiento al objetivo propuesto en este trabajo, se requiere una indagación teórica de carácter general para realizar la revisión particular de las empresas instaladas en la Zona Franca Palmaseca y Zona Franca del Pacífico, a través de la información que se obtenga de las variables identificadas en el tipo de estudio. Planteada la situación, se debe ir de la *deducción* a la *inducción*; aunque también se debe hacer uso de métodos como el *análisis* y la *síntesis*, que ayudan a desarticular y relacionar las variables para resolver el problema de investigación.

El método *deductivo*, parte de situaciones generales explicadas por un marco teórico general para aplicarlas en una realidad concreta. Es decir, que a partir de la normatividad que rige a las Zonas Francas en Colombia, y especialmente en materia de los beneficios tributarios que les han sido otorgados (X), se busca establecer la incidencia que tienen éstos en la captación de inversión (Y) y la generación de empleo (Z) que realizan las empresas instaladas en las Zonas Francas de la ciudad de Palmira, Valle.

El *método deductivo* es entonces, el “proceso de conocimiento que se inicia con la observación de fenómenos generales con el propósito de señalar las verdades particulares contenidas explícitamente en la situación general”<sup>44</sup>. Así, de la teoría general acerca de un fenómeno o situación, se busca explicar hechos o situaciones particulares. Para ello, se complementa este método con el análisis y la síntesis.

Carlos Méndez<sup>45</sup>, plantea que el *método analítico*, inicia su estudio por la identificación de cada una de las partes más específicas que caracterizan una realidad, para así establecer la relación entre los elementos que componen el objeto de la investigación. En el método de la *síntesis* se interrelacionan las

---

<sup>44</sup> MÉNDEZ, Carlos Eduardo. Metodología, diseño y desarrollo del proceso de investigación. 3 ed. Bogotá D.C.: Editorial McGraw Hill, 2001. p. 141.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 151.

partes presentadas en el análisis y de esa manera se busca construir respuestas al problema.

Por consiguiente, el análisis es un método de investigación que permite separar las variables del objeto de investigación (X, Y y Z) para someterlas a estudio independiente, establecer las relaciones comunes a las variables y de este modo las características en el fundamento y desarrollo del objeto. La síntesis es una integración de las variables, mediante la cual se hace una investigación de conjunto del objeto que antes había sido descompuesto en el proceso analítico.

En conclusión, estos métodos resultan de gran utilidad para construir la correlación entre las variables, ya que el objetivo de este trabajo es establecer la incidencia de una variable (X) sobre las otras (Y y Z).

### 7.3 FUENTES Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo de este trabajo se emplearán técnicas como la revisión bibliográfica y la encuesta. Igualmente, se acudirán a las fuentes primarias y secundarias. Es necesario el uso de fuentes y técnicas de investigación, ya que las primeras permiten obtener información y las segundas permiten recolectarla.

Se utilizará la técnica de *revisión bibliográfica*, porque es el fundamento teórico de un proyecto de investigación, constituido por la consulta de fuentes secundarias, que caracteriza tanto a la investigación fundamental como a la aplicada. Es necesario tener unas bases teóricas que ayuden a documentar la investigación, y para ello se consultarán *fuentes secundarias* como: libros, revistas, páginas web de tributaria y materiales documentales como trabajos de grado. De igual forma, se solicitará información sobre las empresas en Zonas Francas del municipio de Palmira a entidades como la Cámara de Comercio.

Igualmente se empleará como técnica de investigación *la encuesta*<sup>46</sup>, que constará de preguntas abiertas y cerradas. El procedimiento a seguir será: determinación de los objetivos, identificación de variables a medir (ya descritas), definición de la muestra, elaboración del cuestionario, aplicación,

---

<sup>46</sup> WIKILEARNING. Apuntes, métodos y técnicas de investigación en comunicación de masas [online]: Wikilearning.com, 2007 [citado en 6 abr., 2006]. Disponible en internet:<[http://www.wikilearning.com/apuntes/apuntes\\_metodos\\_y\\_tecnicas\\_de\\_investigacion\\_en\\_comunicacion\\_de\\_masas/el\\_proceso\\_de\\_investigacion\\_y\\_sus\\_etapas/11124-3/](http://www.wikilearning.com/apuntes/apuntes_metodos_y_tecnicas_de_investigacion_en_comunicacion_de_masas/el_proceso_de_investigacion_y_sus_etapas/11124-3/)>

sistematización de los datos, análisis y síntesis a partir de la información obtenida.

Para el desarrollo de esta técnica, se recurre a *fuentes primarias*, para conocer información transmitida por los participantes en cuestión. En este caso, se realizarán encuestas a una serie de gerentes de empresas instaladas en la Zona Franca Palmaseca y Zona Franca del Pacífico, para conocer tanto información financiera de los entes como su experiencia a partir de la Ley 1004 de 2005. De igual forma, se pretende contrastar las cifras obtenidas por las fuentes secundarias (como la Cámara de Comercio) y realizar un estudio particular de los incentivos que reciben estas empresas respecto a la normatividad existente para las Zonas Francas.

En primera instancia, es necesario acordar que la población está conformada por las 62 empresas instaladas en las Zonas Francas en el municipio de Palmira: 45 que corresponden a la Zona Franca Palmaseca y 17 a la Zona Franca del Pacífico. Se convierte ésta en la población objetivo sobre la cual se realizarán las estimaciones necesarias para llegar a una muestra adecuada y apropiada que permita realizar un trabajo de investigación fidedigno a la realidad de la población.

En primer lugar, se establecerá una prueba piloto para obtener el tamaño adecuado de la muestra y luego proceder a realizar entrevistas a los gerentes de las empresas.

Luego se determinará una muestra significativa y/o adecuada de la población que permita obtener datos propicios con los cuales avalar la investigación. Este procedimiento se determinará a través de la estadística inferencial, con los siguientes cálculos:

#### ⊕ *Variables cualitativas*

$S_E$  = *Empresas establecidas después de la Ley 1004 de 2005*

Se tomó la proporción de empresas que se establecieron después de la entrada en vigencia de la Ley 1004 de 2005 como éxito, con un grado de confianza del 95% y un error tolerable del 10%.

$p = \frac{\text{Número de éxitos del muestreo}}{\text{Muestra}}$

$p = \frac{5 \text{ (empresas establecidas después de la Ley 1004 de 2005)}}{15}$

$$p = 0,3333$$

*Estimación del tamaño de la muestra:*

$$n_0 = \frac{t_{n-1, \infty/2}^2 * S_x^2}{E^2} = \frac{t_{n-1, \infty/2}^2 * p * q}{E^2} = \frac{t_{n-1, \infty/2}^2 * p * (1-p)}{E^2}$$

Donde:  $t=1.372$     $p=0.3333$     $q=(1-0.3333)$

$$n_0 = \frac{(1.372)^2 * (0,3333) * (0,6667)}{(0.10)^2}$$

$$n_0 = 41.8286$$

Luego, se requiere calcular:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}}$$

$$n = \frac{42.9287}{1 + \frac{42.9287}{62}} = 25.3655 = \mathbf{25}$$

Para una confiabilidad del 95% y un error del 10%, la proporción poblacional debe ser de 25 gerentes.

*Intervalos de confianza:*

$$IC = p \pm Z * S_p$$

Donde:

$$S_p = \left[ \frac{p * (1-p)}{n} \right]^{1/2}$$

$$S_p = \left[ \frac{0,2 * (1-0,2)}{15} \right]^{1/2}$$

$$S_p = 0.10327$$

$$IC = p \pm t_{n-1, \infty/2} * S_p$$

$$IC = 0,3333 + 1.638 * 0,10327 = 0,5024$$

$$IC = 0,3333 - 1.638 * 0,10327 = 0,1641$$

Con un confiabilidad del 95% se estima que entre el 16.41% y el 50.24% de la muestra estará conformada por empresas que se instalaron después de que entró en vigencia la Ley 1004 de 2005.

$X_E =$  año de instalación 2007

Se tomó la proporción de empresas que se establecieron en el año de la entrada en vigencia de la Ley 1004 de 2005 como éxito, con un grado de confianza del 95% y un error tolerable del 10%.

$p = \frac{\text{Número de éxitos del muestreo}}{\text{Muestra}}$

$$p = \frac{3}{15}$$

$$p = 0,2$$

*Estimación del tamaño de la muestra:*

$$n_0 = \frac{t_{n-1, \infty/2}^2 * S_x^2}{E^2} = \frac{t_{n-1, \infty/2}^2 * p * q}{E^2} = \frac{t_{n-1, \infty/2}^2 * p * (1-p)}{E^2}$$

Donde:  $t=1.372$     $p=0.2$     $q=(1-0.2)$

$$n_0 = \frac{(1.372)^2 * (0,2) * (0,8)}{(0.10)^2}$$

$$n_0 = 30.1181$$

Luego, se requiere calcular:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}}$$

$$n = \frac{30.1181}{1 + \frac{30.1181}{62}} = 20.2709 = \mathbf{20}$$

Para una confiabilidad del 95% y un error del 10%, la proporción poblacional debe ser de 20 gerentes.

*Intervalos de confianza:*

$$IC = p \pm Z * S_p$$

Donde:

$$S_p = \left[ \frac{p * (1-p)}{n} \right]^{1/2}$$

$$S_p = \left[ \frac{0,2 * (1-0,2)}{15} \right]^{1/2}$$

$$S_p = 0.1032$$

$$IC = p \pm t_{n-1, \infty/2} * S_p$$

$$IC = 0,2 + 1.638 * 0,1032 = 0.3690$$

$$IC = 0,2 - 1.638 * 0,1032 = 0.0309$$

Con un confiabilidad del 95% se estima que entre el 3.09% y el 36.90% de la muestra estará conformada por empresas que se instalaron en el año 2007, es decir cuando entró en vigencia la Ley 1004 de 2005.

Una vez finalizada la prueba piloto, se determina que para realizar la investigación y alcanzar su objetivo es necesaria una muestra tamaño 25, puesto que es conveniente trabajar con la muestra más grande, la cual corresponde a la variable cualitativa  $S_E = \text{Empresas establecidas después de la Ley 1004 de 2005}$ .

## 8. ASPECTOS GENERALES DE LAS ZONAS FRANCAS

### 8.1 NOCION DE ZONA FRANCA

Para conocer el ámbito de aplicación de las Zonas Francas que expondrá el presente trabajo, en primera instancia se considera importante conocer aspectos básicos como su concepto, características y finalidad.

**8.1.1 Definición.** Según el nuevo régimen franco contenido en la Ley 1004 de 2005, en su artículo 1º define la *Zona Franca* 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. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones”<sup>47</sup>.

Otras definiciones que se le atribuyen a la Zona Franca son: “área delimitada dentro del territorio nacional, se le aplica un régimen especial en materia aduanera, cambiaria, tributaria o fiscal; de inversión de capital nacional, extranjero o de comercio exterior”<sup>48</sup>, “área geográfica perfectamente delimitada y amparada por un régimen aduanero especial y diferente al del resto del territorio nacional, que permite el almacenamiento, la manipulación y el proceso de las mercancías sin la mayoría de las restricciones aduaneras aplicables a otros centros de almacenamiento y distribución”<sup>49</sup>, entre otras.

El tema de Zonas Francas puede suscitar varias enunciaciones, pero la definición reglamentada es la que se encuentra en la Ley 1004 de 2005, descrita anteriormente.

---

<sup>47</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1004. (30, diciembre, 2005). Por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá, D.C., 2005. No. 46138. p. 1.

<sup>48</sup> ORTIZ SOTO, Uriel. Zonas Francas generadoras de empleo [online]: El Espectador.com, jul. 2008. Disponible en internet: <<http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/uriel-ortiz-soto/columna-zonas-francas-generadoras-de-empleo/>>.

<sup>49</sup> GRUPO LOGÍSTICA ZONA FRANCA. ¿Qué es una Zona Franca? [online]: Logística Zona Franca.com. Disponible en internet: <<http://www.logisticazf.com/chanel.asp?chnl/>>

**8.1.2 Características.** Desagregando la definición de Zona Franca, se pueden denotar sus características generales, como se presentan a continuación:

**8.1.2.1 Es un área geográfica.** Una Zona Franca es un área geográfica, que como dice Juan David Barbosa<sup>50</sup> involucra un terreno que debe cumplir con ciertas características, un pronunciamiento por parte de la entidad competente que declara dicho terreno como Zona Franca y unos usuarios que deben funcionar sobre este terreno específicamente declarado.

**8.1.2.2 Es una figura estipulada bajo una normatividad especial.** Una Zona Franca posee un régimen especial, que contempla un tratamiento diferente al régimen general y ordinario, en materia de beneficios tributarios, aduaneros y de comercio exterior. Dentro de esta normatividad preferencial, se establecieron estos estímulos para aquellos que opten por desarrollar sus actividades industriales en estas áreas geográficas, y que por lo tanto, se cercioren de cumplir con su finalidad.

**8.1.2.3 Es extraterritorial.** Una Zona Franca *no está en el territorio aduanero*, esta es la característica esencial de todo régimen franco. Algunas definiciones, denotan esta condición literalmente, pero la verdad es que el concepto de extraterritorialidad se encuentra desde la misma Ley 1004 de 2005, quedando limitado a que las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

En virtud de este concepto, “una mercancía almacenada en Zona Franca se entiende jurídicamente fuera del país para efectos aduaneros, es decir, o bien que no ha llegado al Territorio Aduanero Nacional o que salió del mismo para todos los efectos aduaneros y de comercio exterior”<sup>51</sup>.

**8.1.3 Finalidad.** La Ley 109 de 1985 estipula que “las zonas francas tendrán por objeto promover el comercio exterior, generar empleo, divisas y servir de

---

<sup>50</sup> BARBOSA, Juan David y SÁNCHEZ, Luís Orlando. El régimen de Zonas Francas en Colombia. En: Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario. 2008, no. 58, p. 12.

<sup>51</sup> Ibid., p. 10.

polos de desarrollo industrial de las regiones donde se establezcan mediante la utilización de recursos humanos y naturales (...). Conforme al objeto descrito en este artículo, las zonas francas prestarán un servicio público y no perseguirán fines de lucro”<sup>\*</sup>.

El nuevo régimen franco, con la Ley 1004 de 2005, en su artículo 2° le otorga a estas áreas geográficas, la finalidad de:

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<sup>52</sup>.

El tema de Zonas Francas ha evolucionado en Colombia en los últimos años, y más ahora con esta ley, pues pasaron de ser de entidades de comercio exterior para convertirse en mecanismos para atraer inversiones y generar empleo en el país. Con ello, cambia el concepto de la modalidad de Zona Franca vigente desde finales de la década de 1950, según la cual una empresa se establecía en estas áreas geográficas con el propósito exclusivo de producir para exportar.

El objetivo de las Zonas Francas, debe ser el de promover el Régimen Franco Colombiano: fortaleciendo el sector Industrial con procesos altamente productivos y competitivos, aumentando el monto de inversiones, generando empleo para la región. Es decir, estas áreas geográficas deben generar impacto económico y social en el país.

---

<sup>\*</sup>La Ley 1004 en su artículo 13 deroga esta finalidad y todas las disposiciones que le sean contrarias de la Ley 109 de 1985. (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 109. (13, diciembre, 1985). Por la cual se establece el Estatuto de las Zonas Francas. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1985. no. 37273. p. 1.)

<sup>52</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1004 de 2005. Op. cit., p. 1.

Conforme a lo anteriormente expuesto, el Ministerio de Comercio Exterior<sup>53</sup> afirma que todo proyecto o empresa que pretenda ser cobijada por el régimen franco deberá asegurarse de cumplir con las finalidades mencionadas en el artículo 2º de la Ley 1004 de 2005.

**8.1.4 Declaratoria de existencia.** Es el reconocimiento o aceptación de las Zonas Francas, conforme a la normatividad que las competen: Decreto 2685 de 1999-Estatuto aduanero- modificado por los Decretos 383 y 4051 de 2007 que reglamentan a la Ley 1004 de 2005.

La declaratoria de existencia de una Zona Franca se efectúa mediante resolución que expide la DIAN. De acuerdo a lo estipulado en el Artículo 392-2 del Decreto 383 de 2007<sup>54</sup>, su duración no podrá exceder de treinta (30) años, prorrogables hasta por el mismo término.

**8.1.4.1 Instancias para la aprobación de la Declaratoria.** Actualmente, la autorización de declarar la existencia de las Zonas Francas corresponde a la DIAN, con previo concepto de la Comisión Intersectorial de las Zonas Francas, creada especialmente para estudiar el tema.

✚ *Comisión Intersectorial de Zonas Francas.* Mediante el Decreto 4051 de 2007, artículo 8<sup>55</sup>, se creó la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, formada por representantes de varios ministerios y entidades gubernamentales. Esta Comisión es la encargada de revisar el Plan Maestro de Desarrollo General de las Zonas Francas\* y dar el concepto de viabilidad de éstas. Estos pasos son previos para que la DIAN pueda emitir el acto administrativo que declara la Zona Franca.

---

<sup>53</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Manual para presentación de solicitudes de declaratoria de Zonas Francas. Bogotá D.C., 2009. p. 4.

<sup>54</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 383. (12, febrero, 2007). Por el cual se modifica el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2007. p. 3.

<sup>55</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 4051 de 2007. Op. cit., p. 12.

\*Es un “documento que contiene una iniciativa de inversión encaminada a asegurar la generación, construcción, y transformación de infraestructura física, estructura de empleo, competitividad y producción de bienes y servicios con el fin de generar impactos y/o beneficios económicos y sociales mediante el uso de buenas prácticas de gestión empresarial”. (Ibíd., p. 1.)

Así mismo, este artículo contiene las siguientes funciones que le corresponden a la Comisión: analizar, estudiar, evaluar, y emitir concepto sobre la continuidad del área en los casos expresamente señalados en el Decreto 4051 de 2007 y sobre la viabilidad de la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente, dentro del contexto de la finalidad prevista en el artículo 2º de la Ley 1004 de 2005 y de los criterios del mencionado decreto; aprobar o negar el Plan Maestro de Desarrollo General de las Zonas Francas y sus modificaciones; darse su propio reglamento, el cual deberá estandarizar la presentación, técnica y metodología con requerimientos mínimos del Plan Maestro.

✦ *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)*. Está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Decreto 4271 de 2005, contiene las disposiciones que le competen a la DIAN<sup>56</sup>, dentro de las funciones que le corresponden con relación a las Zonas Francas, se encuentran: su administración y control; actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera y de control de cambios en relación con los asuntos de su competencia; administrar la recaudación y el cobro que se originen por su administración y control; administrar y controlar las solicitudes de autorización, habilitación o renovación que presenten sus usuarios.

Específicamente, la DIAN debe verificar el cumplimiento de los requisitos para obtener la declaratoria de las Zonas Francas y la expedición del acto administrativo de la misma.

**8.1.4.2 Pasos para obtener la declaratoria.** El Manual de Zonas Francas, muestra paso a paso como realizar la solicitud de la declaratoria:

1. Preparar el Plan Maestro de Desarrollo, estudios de factibilidad y de ser el caso, solicitar a la DIAN concepto previo sobre el área del proyecto.

---

<sup>56</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 4271. (23, noviembre, 2005). Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Diario oficial. Bogotá, D.C., 2005. no. 46104. p. 2 y 3.

2. Presentación del Plan Maestro y de los estudios de factibilidad ante la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.
3. Revisión, análisis e informe de la Secretaría Técnica sobre el Plan Maestro y sobre el concepto de viabilidad.
4. Evaluación de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.
5. Emisión del concepto sobre viabilidad de la Zona Franca y decisión sobre el Plan Maestro.
6. Radicación de la solicitud de Declaratoria de Zona Franca por parte de la persona jurídica interesada ante la DIAN.
7. Verificación de requisitos por parte de la DIAN.
8. Expedición de Resolución de declaratoria o negación de Zona Franca<sup>57</sup>.

⊕ *Preparar el Plan Maestro de Desarrollo y Estudios de Factibilidad.* El Plan Maestro de Desarrollo de las Zonas Francas debe responder a las prioridades y políticas del Gobierno Nacional y enmarcarse dentro de los programas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes Departamentales o Municipales.

Se deben preparar estudios de factibilidad técnica, económica y financiera, con el objetivo de determinar la viabilidad del proyecto en estos aspectos. Para identificar estrategias y oportunidades del mismo, se prepara un estudio de mercadeo.

⊕ *Presentación del Plan Maestro ante la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.* El interesado presentará el Plan Maestro y los estudios de viabilidad ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y ante la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.

⊕ *Revisión, análisis e informe de la Secretaría Técnica sobre el Plan Maestro y sobre el concepto de viabilidad.* La Secretaría Técnica de la Comisión revisará la solicitud presentada, y verificará que ésta contenga la información requerida. Si está completa inicia el trámite de evaluación, sino no lo está, la devuelve indicando la información necesaria para complementarla.

Después del recibo de la solicitud, la Secretaría podrá solicitar a las entidades pertinentes los conceptos técnicos que considere necesarios para su

---

<sup>57</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Manual para presentación de solicitudes de declaratoria de Zonas Francas. Op. cit., p. 5.

evaluación. Posteriormente a la fecha de entrega de los conceptos de las entidades requeridas, la Secretaría Técnica elaborará el correspondiente Informe Técnico de Evaluación, que incluirá recomendaciones a la Comisión, y lo enviará a sus miembros.

✦ *Evaluación de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.* La Comisión Intersectorial de Zonas Francas se reúne para evaluar la solicitud conforme a lo establecido en la normatividad vigente, también para emitir el respectivo pronunciamiento sobre la viabilidad de la declaratoria de existencia de Zona Franca. Adicionalmente revisa la continuidad del área en los casos señalados en el Decreto 4051 de 2007, y la decisión sobre el Plan Maestro, que se comunicará al solicitante y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

✦ *Emisión del concepto sobre viabilidad de la Zona Franca y decisión sobre el Plan Maestro.* La Comisión Intersectorial de Zonas Francas emitirá el respectivo pronunciamiento sobre la viabilidad de la declaratoria de existencia de Zona Franca, decisión sobre el Plan Maestro y la continuidad del área en los casos señalados en el decreto 2685 de 1999 y sus modificatorios. El pronunciamiento se comunicará al solicitante y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

✦ *Radicación de la solicitud de Declaratoria de Zona Franca por parte de la persona jurídica interesada ante la DIAN.* La persona jurídica interesada radica ante la DIAN la solicitud de Declaratoria de Zona Franca, acompañada del concepto favorable sobre viabilidad de existencia de la Zona Franca Permanente, la aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General y los demás requisitos exigidos de conformidad con lo establecido en el Decreto 2685 de 1999 y sus modificatorios.

✦ *Verificación de requisitos por parte de la DIAN.* La DIAN verifica el cumplimiento de los requisitos exigidos para la declaratoria de existencia de la Zona Franca, establecidos en el Decreto 2685 de 1999 y sus decretos modificatorios, para cada clase de Zona Franca.

En caso de que la solicitud no reúna los requisitos legales, la DIAN expide requerimiento para completar la documentación o suministrar información, que debe ser respondido por el solicitante. Una vez se disponga de la solicitud en forma debida, la DIAN deberá resolver.

✦ *Expedición de Resolución de declaratoria o negación de Zona Franca.* La DIAN emite acto administrativo de declaratoria o negación de existencia de

Zona Franca.

## **8.2 RESEÑA HISTORICA DE LAS ZONAS FRANCAS**

A continuación se describe el origen de las Zonas Francas en el mundo y un recuento de los antecedentes y evolución de estas áreas geográficas en Colombia.

**8.2.1 Origen de las Zonas Francas.** Su origen se remonta a los siglos de la aparición del comercio internacional. Los fenicios fueron los pioneros del comercio ultramarino y los primeros en fomentar áreas libre de impuestos para almacenamiento y traslado de mercaderías.

A través de los siglos, estas condiciones de áreas libres de impuestos jugaron un papel predominante en el surgimiento de Alejandría, Cartago, la Liga Hansiática y las Ciudades - Estado Flamencas, como centros de comercios.

Se tienen referencias de que el transbordo, almacenamiento y exportación de mercaderías se practicaban en la época del Imperio Romano. Ciudades en el mediterráneo que dependían del comercio para su supervivencia usaron estos procedimientos en la Edad Media.

Según lo afirma Edwin Miss<sup>58</sup>, poderes coloniales, establecieron zonas de libre comercio en puntos estratégicos sobre la ruta de comercio internacional: Gibraltar (establecida en 1704), Singapur (establecida en 1819) y Hong Kong (establecida en 1842) son los ejemplos más importantes.

En las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, hubo una rápida expansión de la idea de las Zonas Francas en Europa.

Los parques industriales de Zona Franca, o zonas comerciales libres tuvieron como sus cercanos predecesores el parque industrial y el área de comercio.

El primer parque industrial “fue instituido en 1896 como una empresa privada comercial en Trafford Park en Manchester, Inglaterra. El que se considera,

---

<sup>58</sup> MISS, Edwin. Antecedentes históricos de las Zonas Francas [online]: Monografías.com. Disponible en internet: <<http://www.monografias.com/trabajos19/zonas-francas/zonas-francas.shtml/>>

generalmente, como el primer parque industrial americano, es el Distrito Industrial de Liquidación en Chicago, inició sus operaciones en 1899”<sup>59</sup>. Sin embargo, sólo un número limitado de estos parques fueron, creados antes de la década de los 40.

El primer país en desarrollo que hizo uso sistemático de parques industriales financiados con fondos públicos fue Puerto Rico.

Puede afirmarse que, después de la Segunda Guerra Mundial, con la explosiva expansión y desarrollo del comercio internacional entre la Edad Contemporánea de la Zonas Francas, estas áreas de libre comercio fueron establecidas en puntos importantes de rutas internacionales de comercio alrededor del mundo. La Zona Franca de Colón en Panamá, fue probablemente la más exitosa de las Zonas Francas establecidas en ese periodo.

Con la desaparición de las colonias, que nutrían las metrópolis con productos agrícolas y metales producidos por una mano de obra esclava en un comercio internacional de una sola vía, hoy los estados emergentes, como los antiguos, con un criterio social de la creación de fuentes de trabajo para sus crecientes poblaciones, así como el interés de integrarse al comercio internacional en algo más que el suministro de materias primas, determinara en nuevo modelo de Zona Franca: La Zona Franca Manufacturera de Exportación.

La primera Zona de esta índole fue establecida en Irlanda, localidad de Shannon, en 1959. Esta actuó en un momento decisivo y abrió una nueva era en el concepto y desarrollo posterior de las Zonas Francas.

Siguiendo el éxito alcanzado por Shannon, se desarrollaron otras zonas de exportación en otros lugares; el más importante ejemplo es la de Kaoshiung en Taiwán, ya que en ésta se introdujo el término “Zona de Procesamiento de Exportación”. Éste mismo se comenzó a usar cuando se promulgó en Taiwán “La Ley de Zona de Procesamiento para la Exportación” el 30 de Enero de 1965<sup>60</sup>.

Las primeras Zonas de Procesamiento para la exportación, especialmente aquéllas de Taiwán, fueron ampliamente imitadas en la década del 70. Mauricio en 1970 anunció su ley de Procesamiento para Exportación, siguiendo

---

<sup>59</sup> LICEO GENERAL GREGORIO LUPERON. Zonas Francas: Origen histórico [online] [Salamanca, España]: Monografias.com, 1998. p. 1. Disponible en internet: <<http://www.monografias.com/zonas-francas/.shtml/>>

<sup>60</sup> Ibid., p. 5.

aún en el nombre de la Ley, el modelo de Taiwán.

Las zonas de Taiwán fueron también imitadas por:

Malasia, que lanzó sus primeras zonas en 1972 y siguió con otras en los años 1973-74-75 y 77. Filipinas se inició con la zona de Batan (en Luzón Central) en 1972 y siguió con la Isla de Mactan y ciudad Baguio en 1979. Indonesia se inició con la zona de Tanjung Priok en 1973, seguida de otra en Jakarta central en 1986 y en la Isla Batan en 1978. La India inició operaciones de Zona Franca en el año 1965 con la Zona de Kandla, seguida de Santa Cruz Electronic Export Processing Zone (SEEPZ) cerca de Bombay en 1973 <sup>61</sup>.

Otros países que instalaron Zonas Francas son Sri Lanka (1978), Bangladesh (1980) y las Bahamas (1980). Más recientemente se han creado Zonas en Brasil, Bulgaria, Kenia, Santa Lucía, Togo y Trinidad Tobago.

Una especial mención, por su impacto en la creación de empleos y en la economía del país, merecen las plantas mexicanas conocidas como “maquiladoras”. La mayoría de ellas están situadas en la zona fronteriza en los Estados Unidos, es decir en proximidad inmediata a su mercado más importante. En 1986 había allí, unas 1,076 empresas con cerca de 300,000 trabajadores.

El crecimiento del sector maquiladora debe ser atribuido a tales reformas de política económica como la liberalización de la retención de cambio extranjero (1983) y liberalización de los requerimientos de propiedad mexicana (1984).

**8.2.2 Antecedentes y evolución de las Zonas Francas en Colombia.** En Colombia hace cinco décadas, medio siglo, se crearon las Zonas Francas; la ciudad de Barranquilla se constituía en la pionera a escala de América en poseer una Zona Franca de uso comercial e industrial.

Fernando Llinás\*, divide la historia de las Zonas Francas colombianas en: Institucionalismo público nacional, el neoliberalismo (privatización) en la Zonas

---

<sup>61</sup> Ibid., p. 6

\*En lo que denomina “Geopolítica en las Zonas Francas Colombianas”, divide en tres etapas la historia de estas áreas geográficas. No obstante, el periodo asignado a cada una de ellas corresponde a nuestra opinión personal. (LLINAS, Fernando. Las Zonas Francas Colombianas, cincuenta años después [online]: Monografias.com. Disponible en internet: <<http://www.monografias.com/trabajos66/zonas-francas-colombianas/zonas-francas-colombianas.shtml>>

Francas, su descentralización y nuevo marco institucional.

**8.2.2.1 Primera etapa (1958-1991): Institucionalismo público nacional.** En 1958, se crea en Barranquilla la primera Zona Franca en Colombia. El inicio del proceso y lucha para que esta ciudad tuviera una Zona Franca, fue obra de la Corporación Cívica de Barranquilla bajo la dirección de don Kart C. Parrish y el Dr. José Raimundo Sojo, que en 1958 elaboraron el anteproyecto de ley y la exposición de motivos. Mas tarde, se convirtió en la Ley 105 de 1958, la cual determinó que las Zonas Francas que se crearan en el país, serían establecimientos públicos nacionales dirigidos a agilizar, simplificar y facilitar el comercio internacional; aunque según lo expone Juan Carlos Barbosa<sup>62</sup> básicamente se remitía a almacenar bienes que provenían del exterior. A estos establecimientos se les otorgó una exención en el pago de impuestos, contribuciones y gravámenes en general.

Esta ley, fue fruto de la gran labor tesonera y pertinaz que realizo el Dr. Alberto Pumarejo, Senador de la Republica; fue firmada por el Presidente Dr. Alberto Lleras Camargo. La Zona Franca de Barranquilla fue fundada en Marzo de 1959 e inició operaciones el 5 de octubre de 1964, bajo la dirección de Don Julio Gerlein Comelin.

No fue fácil lograr esta Ley 105, los dirigentes interioranos se oponían muy fuertemente a que esta ley fuera aprobada en el Senado de la República, porque consideraban que la Zona Franca facilitaba el contrabando y se convertiría en un apoyo para la legalización de esa actividad. Fue necesario el apoyo de senadores de Cali o Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta para lograr la aprobación de la ley; es motivo por el cual en esas ciudades también existen hoy Zonas Francas.

La orientación de la legislación económica, estaba direccionada al momento que vivía la economía colombiana. Era el año de 1958, Presidente el Dr. Alberto Lleras Camargo (1958-1962), la economía de América Latina estaba bajo el modelo de crecimiento económico de sustitución de importaciones e industrialización interna que había recomendado la CEPAL, después del diagnostico aparecido en el Estudio de América Latina de 1948.

El año de 1958, también es significativo por que se inició la era de la planificación colombiana y se elaboró el Plan General de Desarrollo (1960-1970).

---

<sup>62</sup> BARBOSA, Juan David y SÁNCHEZ, Luís Orlando. Op. cit., p. 16.

El gobierno apoyaba toda acción o política que estuviera encaminada a la industrialización interna de la economía (crecimiento hacia adentro), situación que no era promocionada por las Zonas Francas, porque estas consideraban que eran el sitio ideal para producir y exportar por existir subsidios legales favorables y conseguir mano de obra barata en el entorno donde estuvieran ubicadas (crecimiento hacia afuera). Bajo los efectos de exportación e importación, la Ley 105 de 1958\* en sus artículos 24 y 27, respectivamente; le otorga a las Zonas Francas exenciones aduaneras y tributarias.

La situación de las Zonas Francas hasta 1985 había sido de muchas dificultades, sobre todo de tipo legal, porque el Gobierno Nacional no les prestaba el apoyo necesario para su desarrollo. Es así como, en 1985 el Gobierno Nacional expide la Ley 109 que cambia el giro de las Zonas Francas en forma sustancial porque se ratifica el institucionalismo público del orden nacional, pero el objeto era promover el comercio exterior, desarrollar el proceso de industrialización de bienes destinados fundamentalmente a los mercados externos. De igual forma, esta ley preveía una exención en materia del impuesto sobre la renta y otros tributos nacionales, bajo el argumento de que se trataban de establecimientos públicos del orden nacional. A pesar de tener exenciones como el impuesto en cuestión, no tuvo un efecto notable, debido a que los establecimientos públicos no eran contribuyentes del impuesto sobre la renta<sup>63</sup>.

Los cambios en la legislación continuaron, como también sus objetivos y orientación, es así como en 1991 el Presidente de la Republica Dr. Cesar Gaviria Trujillo expide el Decreto 2131, que marca el inicio del neoliberalismo en las Zonas Francas, sobre todo porque ese periodo (1990-1994) encaja en la nueva propuesta de la CEPAL contenida en dos documentos claves: "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial" y "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe".

El Presidente Gaviria realizo profundos cambios durante su administración. Dentro de su Plan de Desarrollo, colocó como objetivo liberalizar los mercados

---

\* Los principios adoptados en esta Ley acogían a la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla, y a las Zonas Francas de Cali o Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta, una vez el Gobierno las estableciera en conformidad con los estudios previos necesarios y a la solicitud de los Concejos Municipales respectivos. (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 105. (31, diciembre, 1958). Por la cual se crea la Zona Franca de Barranquilla y se autoriza la creación de otras. Bogotá, D.C., 1958. p. 6.)

<sup>63</sup> Ibidem

de bienes, trabajo y capitales con el nombre de Apertura Económica, lo cual básicamente consistía en la liberación del comercio internacional, primordialmente. Las Zonas Francas no estuvieron exentas de esos cambios, y así, el Decreto 2131 de 1991, creó las Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos y Tecnológicos<sup>64</sup>; aunque lo más demostrativo de lo que se avecinaba a las zonas, fue la creación de nuevas clases de usuarios: operador, desarrollador, industrial de bienes e industrial de servicios<sup>65</sup>.

Se presentaron varios intentos de ampliar el alcance del régimen de Zonas Francas a distintos sectores (tecnológico, turístico, entre otros) e incluso aplicando el esquema a otros modelos (Zonas Económicas Especiales de Exportación) que no tuvieron un mayor desarrollo.

En consecuencia, dentro de este esquema de carácter público, se crearon seis Zonas Francas, a saber: Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Cali, Cúcuta y Buenaventura.

El proceso de privatización se anuncia con la definición de Usuario Operador: " 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"<sup>66</sup>.

En efecto, el institucionalismo público empieza a fenecer cuando se formula la naturaleza jurídica del operador, ya que establece que podrá ser una entidad pública, privada o mixta<sup>67</sup>, y tendrá funciones de promover, dirigir, administrar y operar una o varias Zonas Francas Industriales.

**8.2.2.2 Segunda etapa (1991-2005): El Neoliberalismo en las Zonas Francas.** Las Zonas Francas como establecimientos públicos, no arrojaron los resultados esperados en materia de generación de divisas y empleo,

---

<sup>64</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 2131 (16, septiembre, 1991). Por el cual se dictan normas sobre la estructura y funcionamiento de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1991. no. 40036. p. 3.

<sup>65</sup> Ibidem

<sup>66</sup> Ibid., p. 4.

<sup>67</sup> Ibidem

crecimiento de las exportaciones y atracción de inversión extranjera, esto llevó a la conclusión que el Estado debía retirarse de la administración directa de los actuales entes públicos.

En 1991, se promulgaría la Ley 7 de 1991, “Ley Marco del Comercio Exterior, que en su artículo 6º estableció un proyecto de Zona Franca enfocado más hacia las exportaciones, acorde con la apertura económica y la globalización”<sup>68</sup>. El esquema de privatización se inició con esta ley, según lo expone el Proyecto de Ley No. 141 de 2005<sup>69</sup>, ya que permitió la privatización de dichos establecimientos públicos y autorizó la constitución de Zonas Francas de carácter privado. Consecuente con esto, para dicha época se ratificó que las Zonas Francas estaban exentas del impuesto sobre la renta, pero ya no bajo la naturaleza de establecimientos públicos.

A finales de 1992-1993, el Gobierno adoptó la decisión de finalizar con los establecimientos públicos. Este era un nuevo principio que asegurara a las Zonas Francas colombianas equipararse a las que existen en otras partes del mundo. Esta medida se reglamentó con el Decreto 1125 de 1993, el cual se expidió con base en el Decreto 2111 de 1992, que ordenaba la liquidación de los establecimientos públicos operadores de las Zonas Francas Industriales y Comerciales de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Cúcuta, Rionegro, Palmaseca y Buenaventura.

El 13 de diciembre de 1993 se expidió el Decreto 2480, en el cual se establece el procedimiento que debe seguir el Ministerio para la entrega en arriendo de las Zonas Francas al sector privado.

La política del Ministerio de Comercio Exterior ha estado encaminada a promover la creación de Zonas Francas; pero es importante destacar que este proceso promocional, nunca se desarrolló mientras las Zonas Francas eran entes públicos, lo cual motivo su crisis y poco desarrollo de acuerdo a las expectativas que había alrededor de este mecanismo del comercio exterior.

En 1994, las zonas se encontraban en un momento de cambio en su estructura y beneficios, motivados por las políticas y normatividades de la Organización

---

<sup>68</sup> BARBOSA, Juan David y SÁNCHEZ, Luís Orlando. Op. cit., p. 17.

<sup>69</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley 141. (19, diciembre, 2005). Por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión. Bogotá D.C., 2005. p. 7.

Mundial del Comercio, OMC. De acuerdo al Proyecto de Ley 141:

Mediante la Ley 170 de diciembre 15 de 1994, el Honorable Congreso de la República aprobó el Acuerdo por el que se establece esta Organización, y 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<sup>70</sup>.

Este plazo fue prorrogado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, hasta diciembre 31 de 2006.

**8.2.2.3 Tercera etapa (2005-2010): Descentralización de las Zonas Francas y nuevo marco institucional.** Para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos ante la Organización Mundial del Comercio, OMC, Colombia, a través del 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, 213 y literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario, a favor de los Usuarios Industriales de Bienes de las Zonas Francas.

Teniendo en cuenta estas restricciones de la institucionalidad internacional del Comercio Exterior de Colombia, el Gobierno Nacional propone mediante el Proyecto de Ley Número 141 de 2005:

... redefinir la finalidad de las Zonas Francas, 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 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<sup>71</sup>.

Finalmente se aprueba este Proyecto de Ley, y da lugar a la Ley 1004 del 2005, reglamentada mediante los Decretos 383 y 4051 de 2007, la cual le da un nuevo marco regulatorio al régimen de Zonas Francas, donde se establecen los instrumentos expuestos en mencionado Proyecto.

---

<sup>70</sup> Ibid., p. 13.

<sup>71</sup> Ibid., p. 14.

### 8.3 CLASES DE ZONAS FRANCAS

En Colombia, existen tres clases de Zonas Francas: Permanente, Permanente Empresarial y Transitoria.

**8.3.1 Zona Franca Permanente (ZFP).** Es el área delimitada del territorio nacional en la que se instalan varias empresas que gozan de un tratamiento tributario y aduanero especial.

El usuario operador administra la zona en la cual las empresas instaladas desarrollan sus actividades industriales, comerciales o de servicios.

**8.3.1.1 Requisitos para obtener la Declaratoria de Existencia de las Zonas Francas Permanentes.** Para obtener la declaratoria, la Comisión Intersectorial de Zonas Francas debe emitir un concepto favorable sobre la viabilidad de declarar la existencia de una Zona Franca Permanente y aprobar el Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca. Para que esto sea posible, según el Decreto 4051 de 2007<sup>72</sup>, al momento de que la Comisión evalúe el Plan Maestro, deberá cumplir a cabalidad con los fines establecidos en el artículo 2º de la Ley 1004 del 2005, así como su impacto regional.

La persona jurídica que pretenda ser Usuario Operador de la Zona Franca Permanente, deberá presentar la correspondiente solicitud ante la DIAN, acompañada entre otros requisitos (a continuación detallados), del Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca aprobado y del concepto favorable emitido por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas; establecido así en el artículo 3º del Decreto 4051<sup>73</sup>. Dicha entidad realizará previa verificación del cumplimiento de los restantes requisitos y emitirá el acto administrativo correspondiente.

Para obtener la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente, quien pretenda ser Usuario Operador de la misma, deberá acreditar los siguientes requisitos establecidos en Artículo 5º del Decreto 4051<sup>74</sup>:

---

<sup>72</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 4051 de 2007. Op. cit., p. 2.

<sup>73</sup> Ibid., p. 3.

<sup>74</sup> Ibid., p. 5.

- ⊕ Nueva persona jurídica domiciliada en el país o con una sucursal de sociedad extranjera.
- ⊕ Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica.
- ⊕ Constitución y entrega de la garantía bancaria o de compañía de seguros cuando así se exija, una vez obtenida la autorización.
- ⊕ Manifestación de la persona natural o representante legal de la persona jurídica en el sentido de que ni ella ni sus representantes o socios han sido sancionados con suspensión o cancelación de la autorización para el desarrollo de la actividad de que se trate.
- ⊕ No tener deudas exigibles con la DIAN, salvo aquellas sobre las cuales existan acuerdos de pago vigentes.
- ⊕ Hojas de vida del personal directivo y representante legal.
- ⊕ Estudios de factibilidad técnica, económica, de mercado y financiera que demuestren la viabilidad del proyecto.
- ⊕ Estudio de títulos, certificados de tradición y libertad de los terrenos y acreditación de disponibilidad de uso.
- ⊕ Plano topográfico y fotográfico con la ubicación y delimitación precisa del área para la que se solicita la declaratoria.
- ⊕ Certificación de compatibilidad con el Plan de Desarrollo Municipal y con regulaciones ambientales.
- ⊕ Certificación que acredite que el área puede ser dotada de servicios públicos.
- ⊕ Proyección para la construcción de oficinas de entidades de control y áreas de inspección aduanera (mínimo 1500 m<sup>2</sup>).
- ⊕ Cronograma de compromisos:
  - a) Cerramiento del 100% de la Zona antes del inicio de las operaciones.
  - b) Mínimo 5 Usuarios Industriales que realicen una nueva inversión que

sumada sea igual o superior a 46.000 S.M.M.LV., al finalizar el quinto año siguiente a la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente.

- ⊕ Acreditación de un patrimonio líquido de 23.000 S.M.M.L.V.
- ⊕ Postulación como Usuario Operador.
- ⊕ Programa de sistematización de las operaciones de la Zona Franca Permanente.

**8.3.1.2 Usuarios.** Pueden ser usuarios de Zona Franca Permanente:

- ⊕ Usuario Operador
- ⊕ Usuario Industrial de bienes
- ⊕ Usuario Industrial de servicios
- ⊕ Usuario comercial

**8.3.1.3 Compromisos de Inversión y empleo Usuarios.** Las personas jurídicas que pretendan ser calificadas como Usuarios industriales de bienes, Usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales de una Zona Franca Permanente, deberán invertir y crear empleos, dependiendo de su nivel de activos:

Tabla 6. Compromisos mínimos usuarios -ZFP

		COMPROMISOS MINIMOS			
ACTIVOS TOTALES		TIPO DE EMPRESA	NÚMERO DE EMPLEOS	INVERSIONES NUEVAS EN 3 AÑOS	
SMMLV	MILLONES			SMMLV	MILLONES
< 500	\$ 248	Microempresa	0	0	0
500 - 5.000	\$ 248 - \$ 2.485	Pequeña	20	0	0
5.001 - 30.000	\$ 2.485 - \$ 14.907	Mediana-Grande	30	5.000	\$ 2.485
> 30.000	> \$ 14.907	Grande	50	11.500	\$ 5.714

Fuente: Zona Franca Palmaseca

Los montos de inversión y activos se calculan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Para el 2009 corresponde a \$496.900. El S.M.M.L.V. está sujeto a cambios.

La Zona Franca Palmaseca<sup>75</sup>, resume las características de estos compromisos, así:

⊕ *Nueva inversión:*

- a) Nuevos activos fijos reales productivos y terrenos, para el desarrollo de la actividad productora de renta de los usuarios de la Zona Franca.
- b) Se excluyen los activos que se transfieren por fusión, escisión, liquidación o transformación de empresas ya existentes.

⊕ *Empleo:*

- a) Directo, permanente y formal. A la puesta en marcha del proyecto.
- b) Los compromisos de inversión y/o empleo deben ajustarse, según aumenten o disminuyan los activos totales dentro de los años siguientes a la calificación.

<sup>75</sup> ZONA FRANCA PALMASECA. Zona Franca Palmaseca: una zona de privilegios. En: Foro sobre Actualidad de las Zonas Francas (5, agosto, 2009: Cali, Valle). Memorias: Iccomex, 2009. p. 23.

c) A partir del segundo año debe mantenerse mínimo el 90% de los empleos indicados.

Si el usuario no mantiene requisitos o no hace ajustes que correspondan, pierde la calificación.

**8.3.2 Zona Franca Permanente Especial (ZFPE).** Es el régimen especial que permite solicitar el reconocimiento de Zona Franca a una sola empresa que desarrolle un proyecto nuevo de inversión.

Esta empresa podrá desarrollar sus actividades industriales o de servicios en un área determinada por la misma (cualquier parte del país), siempre y cuando se trate de proyectos de alto impacto económico y social para el país. Éstas pueden ser de: bienes, servicios, servicios de salud, proyectos agroindustriales, sociedades portuarias, inversiones pre-existentes, Zona Franca transitoria por más de 15 años.

De manera general, las Zonas Francas Permanentes Especiales son terrenos destinados a un solo fin, donde por lo general se llevan a cabo operaciones que no tienen cabida en una zona con fines generales (por ejemplo, actividades de fabricación de automóviles o textiles).

En nuestro país, esta modalidad de Zona Franca se establece desde el Decreto 383 de 2007 y posteriormente modificado por el Decreto 4051 de 2007; ambos reglamentarios de la Ley 1004 de 2005.

**8.3.2.1 Requisitos para obtener la Declaratoria de Existencia de las Zonas Francas Permanentes Especiales.** La persona jurídica que pretenda ser el único Usuario Industrial de la Zona Franca Permanente Especial, deberá presentar la correspondiente solicitud ante la DIAN, acompañada entre otros requisitos, por el Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca aprobado y el concepto favorable emitido por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.

Conforme al artículo 2º del Decreto 4051<sup>76</sup>, tratándose de proyectos de alto impacto económico y social para el país, la DIAN podrá declarar la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales una vez logradas las condiciones

---

<sup>76</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 4051 de 2007. Op. cit., p. 2

anteriormente mencionadas y realizando previa verificación de los siguientes requisitos previstos en el artículo 6º del Decreto 4051<sup>77</sup>.

Para obtener la declaratoria, quien pretenda ser Usuario Industrial de la misma, deberá acreditar:

- ⊕ Nueva persona jurídica domiciliada en el país o con sucursal de sociedad extranjera.
- ⊕ Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica.
- ⊕ Estados financieros, cuando a ellos hubiere lugar, certificados por revisor fiscal o contador público.
- ⊕ Manifestación de la persona natural o representante legal de la persona jurídica en el sentido de que ni ella ni sus representantes o socios han sido sancionados con suspensión o cancelación de la autorización para el desarrollo de la actividad de que se trate.
- ⊕ No tener deudas exigibles con la DIAN, salvo aquellas sobre las cuales existan acuerdos de pago vigentes.
- ⊕ Hojas de vida del personal directivo y representante legal.
- ⊕ Dentro de los tres (3) años siguientes a la declaratoria de existencia realizar una nueva inversión y crear nuevos empleos. (Compromisos de inversión y empleo Usuarios ZFPE ...véase *literal 8.3.2.3...*).
- ⊕ Certificados de tradición y libertad, estudio de títulos de propiedad de los terrenos.
- ⊕ Plano topográfico y fotográfico con la ubicación y delimitación precisa del área para la que se solicita la declaratoria.
- ⊕ Certificación de compatibilidad con el Plan de Desarrollo Municipal y con regulaciones ambientales.
- ⊕ Certificación sobre posibilidad de Dotación de servicios públicos.

---

<sup>77</sup> Ibid., p. 7.

- ⊕ Proyección para la construcción de oficinas de entidades de control y áreas de inspección aduanera.
  
- ⊕ Cronograma de compromisos:
  - a) Cerramiento del 100% de la zona antes del inicio de las operaciones.
  - b) Ejecución del 100% de la nueva inversión dentro de los 3 años siguientes a la declaratoria.
  - c) Generación del empleo a la puesta en marcha del proyecto.
  
- ⊕ Inclusión en el Plan Maestro de un componente de reconversión industrial, de transferencia tecnológica o de servicios.
  
- ⊕ Programa de sistematización de las operaciones de la Zona Franca Permanente Especial.
  
- ⊕ Postulación del Usuario Operador.

**8.3.2.2 Usuarios.** Pueden ser usuarios de Zona Franca Permanente Especial:

- ⊕ Usuario operador\*
  
- ⊕ Usuario Industrial de bienes y/o servicios (único titular del proyecto).

**8.3.2.3 Compromisos de inversión y empleo Usuarios.** La persona jurídica que pretenda ser Usuario Industrial de una Zona Franca Permanente Especial deberá invertir y crear empleos dependiendo del tipo de proyecto a desarrollar, para así obtener la declaratoria de existencia de la Zona.

---

\* Es de destacar que bajo la modificación introducida en el Decreto 4051 de 2007 las Zona Franca Permanente Especial deben tener su propio usuario operador, no siendo posible que se trate del mismo usuario industrial de bienes o de servicios.

✦ *Proyectos industriales generales*

Tabla 7. Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Bienes

<b>COMPROMISOS MINIMOS DENTRO DE LOS 3 AÑOS SIGUIENTES A LA DECLARATORIA</b>			
<b>PROYECTOS INDUSTRIALES GENERALES</b>			
<b>NUEVAS INVERSIONES</b>		<b>Y</b>	<b>NÚMERO DE EMPLEOS DIRECTOS Y FORMALES</b>
> = 150.000 SMMLV	> = \$ 74.535 MM		

Fuente: Zona Franca Palmaseca

Los montos de inversión se calculan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Para el 2009 corresponde a \$496.900. El S.M.M.L.V. está sujeto a cambios.

De acuerdo al artículo 6º del Decreto 4051 de 2007<sup>78</sup>, hay reducción de 15 empleos por cada 23.000 S.M.M.L.V de inversión adicional. Como mínimo se deben generar 50 empleos.

Luego del segundo año de puesta en marcha del proyecto se debe mantener mínimo el 90% de los empleos.

Harán parte de las nuevas inversiones las que se realicen a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de declaratoria de la respectiva Zona Franca expedido por la DIAN.

<sup>78</sup> Ibidem

✦ *Proyectos agroindustriales*

Tabla 8. Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Proyectos agroindustriales

COMPROMISOS MINIMOS DENTRO DE LOS 3 AÑOS SIGUIENTES A LA DECLARATORIA			
PROYECTOS AGROINDUSTRIALES			
NUEVAS INVERSIONES		0	NÚMERO DE TRABAJADORES
> = 75.000 SMMLV	> = \$ 37.267 MM		

Fuente: Zona Franca Palmaseca

Los montos de inversión se calculan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Para el 2009 corresponde a \$496.900. El S.M.M.L.V. está sujeto a cambios

Harán parte de las nuevas inversiones las que se realicen a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de declaratoria de la respectiva Zona Franca expedido por la DIAN.

Los bienes finales que se produzcan deben de tener un contenido mínimo de la materia prima agrícola del 80% (calculado como la participación del costo de la materia prima agrícola en el costo total del producto final).

Adicionalmente, se debe acreditar la vinculación de la Zona Franca Permanente Especial con las áreas de cultivo y con la producción de materias primas nacionales que serán transformadas, acorde al artículo 6º del Decreto 4051 de 2007<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Ibid., p. 9.

✦ *Proyectos de servicios*

Tabla 9. Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Servicios

<b>COMPROMISOS MINIMOS DENTRO DE LOS 3 AÑOS SIGUIENTES A LA DECLARATORIA</b>			
<b>PROYECTOS DE SERVICIOS</b>			
<b>NUEVAS INVERSIONES</b>		<b>Y</b>	<b>NÚMERO DE EMPLEOS DIRECTOS Y FORMALES</b>
<b>SMMLV</b>	<b>MILLONES</b>		
> 10.000 – 46.000	> \$ 4.969 - \$ 22.857		> = 500
> 46.000 – 92.000	> 22.857 - \$ 45.715		> = 350
> 92.000	> \$ 45.715	> = 150	

Fuente: Zona Franca Palmaseca

Los montos de inversión se calculan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Para el 2009 corresponde a \$496.900. El S.M.M.L.V. está sujeto a cambios.

Luego del segundo año de puesta en marcha del proyecto se debe mantener mínimo el 90% de los empleos.

Harán parte de las nuevas inversiones las que se realicen a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de declaratoria de la respectiva Zona Franca expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

La Zona Franca Permanente Especial de Servicios puede involucrar o no movimiento de carga. El artículo 4º del Decreto 4051<sup>80</sup>, describe estas características:

a) *Sin movimiento de carga*: Con previo concepto favorable del Comité Intersectorial de Zonas Francas, excepcionalmente la DIAN, puede hacer extensiva la declaratoria a varias áreas geográficas delimitadas; y autorizar labores fuera de la Zona (“teletrabajo”) o cualquier sistema que permita realizar el trabajo a distancia y que involucre mecanismos de procesamiento electrónico de información y el uso permanente de algún medio de telecomunicación para el contacto entre el trabajador a distancia y la empresa, siempre que al menos 50% de los empleados sean discapacitados o madres cabeza de familia.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 4.

b) *Con movimiento de carga:* La DIAN (con su pronunciamiento previo antes de que la Comisión emita su concepto favorable) excepcionalmente podrá hacer extensiva la declaratoria a varias áreas geográficas delimitadas.

✦ *Prestación de servicios de salud*

Tabla 10. Compromisos mínimos Usuarios ZFPE - Servicios de salud

COMPROMISOS MINIMOS DENTRO DE LOS 3 AÑOS SIGUIENTES A LA DECLARATORIA			
PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD			
NUEVAS INVERSIONES		Y	NÚMERO DE EMPLEOS DIRECTOS Y FORMALES
> = 150.000 SMMLV	> = \$ 74.535 MM		

Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto 4051 de 2007

Los montos de inversión se calculan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Para el 2009 corresponde a \$496.900. El S.M.M.L.V. está sujeto a cambios.

Reducción de 15 empleos por cada 23.000 S.M.M.L.V de inversión adicional. Como mínimo se deben generar 50 empleos.

Según el artículo 6º del Decreto 4051<sup>81</sup>, los nuevos empleos podrán ser: 50% de empleos directos y formales y 50% de empleos vinculados. De igual forma, el artículo señala que las actividades deben ser desarrolladas dentro de la Zona Franca Permanente Especial.

Harán parte de las nuevas inversiones las que se realicen a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de declaratoria de la respectiva Zona Franca expedido por la DIAN.

Cuando el solicitante es una nueva Institución Prestadora de Salud (IPS), deberá:

- a) Iniciar acreditación nacional dentro de 3 años siguientes a la declaratoria.
- b) Iniciar acreditación internacional dentro de 5 años siguientes a la declaratoria.

<sup>81</sup> Ibid., p. 9.

✦ *Sociedades Portuarias*

Tabla 11. Compromisos mínimos Usuarios ZFPE - Sociedades Portuarias

COMPROMISOS MINIMOS DENTRO DE LOS 3 AÑOS SIGUIENTES A LA DECLARATORIA			
SOCIEDADES PORTUARIAS			
NUEVAS INVERSIONES		Y	NÚMERO DE EMPLEOS
> = 150.000 SMMLV	> = \$ 74.535 MM		

Fuente: Zona Franca Palmaseca

Los montos de inversión se calculan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Para el 2009 corresponde a \$496.900. El S.M.M.L.V. está sujeto a cambios.

Harán parte de las nuevas inversiones las que se realicen a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de declaratoria de la respectiva Zona Franca expedido por la DIAN.

Los Puertos de servicio público pueden solicitar declaratoria como Zona Franca Permanente Especial por un término igual al de la habilitación del puerto para realizar determinadas actividades. De igual manera, si dentro del área de una Zona Franca de esta modalidad opera un puerto privado, la Comisión puede extender la declaratoria de existencia de Zona Franca Permanente Especial al puerto sin necesidad del cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 4051 de 2007. Estos criterios corresponden al artículo 6<sup>82</sup> del mencionado decreto.

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 10.

✦ *Empresas Existentes*

Tabla 12. Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Inversiones pre-existentes

INVERSIONES PRE-EXISTENTES			
PATRIMONIO LIQUIDO (Al momento de la solicitud)		INVERSIONES NUEVAS EN 5 AÑOS	
> 150.000 SMMLV	> \$ 74.535 MM	> 692.000 SMMLV	> \$ 343.855 MM
<b>Y</b>			
<b>Duplicar la renta líquida gravable determinada a 31 de diciembre del año anterior a la fecha de la declaratoria</b>			

Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto 4051 de 2007

Los montos de inversión y el patrimonio líquido se calculan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Para el 2009 corresponde a \$496.900. El S.M.M.L.V. está sujeto a cambios.

Harán parte de las nuevas inversiones las que se realicen a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de declaratoria de la respectiva Zona Franca expedido por la DIAN.

Los criterios establecidos para las sociedades que ya se encuentran desarrollando las actividades propias que el proyecto planea promover, se encuentran en el artículo 7º del Decreto 4051, como se plantean a continuación:

- a) Se realiza la declaratoria de existencia de Zona Franca Permanente Especial al momento de cumplir con los requisitos generales y de patrimonio. Con la declaratoria es posible ingresar la maquinaria y equipo necesario para la ejecución del proyecto al área en cuestión que se considerará fuera del Territorio Aduanero Nacional.
- b) La calidad de Usuario Industrial se adquiere cuando se realice el cumplimiento de requisitos de inversión y renta líquida en un plazo de 5 años. Una vez se adquiera esta calidad; a las materias primas, insumos y bienes procesados que ingresen a la Zona Franca Permanente Especial, se les aplicará el régimen de Zona Franca.
- c) La calidad de Usuario Industrial se conserva si duplica la renta líquida dentro de los 3 años siguientes al que adquirió dicha calidad.

⊕ *Transitorias por más de 15 años continuos*

Tabla 12. Compromisos mínimos Usuarios ZFPE- Transitorias por más de 15 años continuos

COMPROMISOS MINIMOS DENTRO DE LOS 3 AÑOS SIGUIENTES A LADECLARATORIA			
TRANSITORIAS POR MAS DE 15 AÑOS CONTINUOS			
NUEVAS INVERSIONES		Y	NÚMERO DE EMPLEOS DIRECTOS Y FORMALES
150.000 SMMLV	\$ 74.535 MM		

Los montos de inversión se calculan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Para el 2009 corresponde a \$496.900. El S.M.M.L.V. está sujeto a cambios.

Las personas jurídicas que la DIAN les haya autorizado el funcionamiento de Zonas Francas Transitorias por más de 15 años en forma continua; a la publicación del Decreto 4051 de 2007 podrán solicitar ante dicha entidad la declaratoria de existencia como Zona Franca Permanente Especial, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos previstos en su artículo 30<sup>83</sup>:

- ⊕ Certificado de existencia y representación legal de la respectiva persona jurídica.
- ⊕ Estados financieros y cuando a ello hubiere lugar, certificados por revisor fiscal o contador público.
- ⊕ No tener deudas exigibles con la DIAN, salvo aquellas sobre las cuales existan acuerdos de pago vigentes.
- ⊕ Incluir dentro de la razón social la expresión “Usuario Operador Zona Franca”.
- ⊕ Hojas de vida del personal directivo y de los representantes legales.

<sup>83</sup> Ibid., p. 25.

- ⊕ Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca Permanente Especial con concepto favorable de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.
- ⊕ Plano topográfico y fotográfico con la ubicación del área.
- ⊕ Certificado de registro de libertad y tradición de los terrenos.
- ⊕ Postular al Usuario Operador (puede ser el Usuario Administrador).

**8.3.3 Zona Franca Transitoria.** Según el Artículo 410-1 del Decreto 383<sup>84</sup>, una Zona Franca Transitoria es el lugar autorizado para la celebración de ferias, exposiciones, congresos, seminarios de carácter internacional con importancia para la economía y el comercio internacional del país.

El área que se solicite declarar como Zona Franca Transitoria 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 efecto.

Anteriormente estas Zonas Francas Transitorias se encontraban consagradas desde la Ley Marco – Ley 7 de 1991. En la actualidad, la Ley 1004 de 2005 no señala nada al respecto, pero se encuentran consagradas su Decreto Reglamentario 383 del 2007.

**8.3.3.1 Requisitos para obtener la Declaratoria de Existencia de las Zonas Francas Transitorias.** Para obtener la declaratoria, el representante legal del ente administrador del lugar deberá presentar solicitud escrita ante la DIAN, por lo menos cuatro (4) meses antes de la fecha de iniciación del evento, acompañada de los siguientes requisitos:

1. 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;
2. Linderos y delimitación precisa del área respectiva;

---

<sup>84</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 383 de 2007. Op. cit., p. 37.

3. Indicación del evento que se realizará en los recintos de la Zona Franca Transitoria, con una breve explicación de su importancia para la economía y el comercio internacional del país;
4. Tipos de mercancías que ingresarán a la Zona Franca Transitoria;
5. Duración del evento y período para el cual se solicita la autorización<sup>85</sup>.

Como lo indica el artículo 410-5 del Decreto 383<sup>86</sup>, el periodo que comprende la declaratoria de las Zonas Francas Transitorias incluye la duración del evento, un período previo hasta de tres (3) meses y uno posterior hasta de seis (6) meses, prorrogable este último por una sola vez y hasta por el mismo término.

La DIAN podrá declarar de manera temporal una Zona Franca Transitoria, una vez estudie la solicitud, y por ende el cumplimiento de los requisitos previstos. De tal forma esta entidad emitirá la resolución declarando el área y autorizando su funcionamiento o negando tal tratamiento.

**8.3.3.2 Usuarios.** En las Zonas Francas Transitorias existen dos clases de usuarios: Usuario administrador y Usuario expositor.

✦ *Usuario Administrador.* Este usuario es la entidad administradora del área para la cual se solicita la declaración de Zona Franca Transitoria. El Usuario Administrador deberá estar constituido como persona jurídica y con capacidad legal para organizar eventos de carácter internacional, unánime al artículo 410-7 del Decreto 383<sup>87</sup>.

El Usuario Administrador ejercerá las siguientes funciones:

1. Promover y dirigir los eventos internacionales para cuya realización se solicite la declaración de la Zona Franca Transitoria;
2. Administrar el área en donde se celebren los eventos y para la cual se solicite la declaración de Zona Franca Transitoria;
3. Desarrollar la infraestructura requerida por la Zona Franca Transitoria;

---

<sup>85</sup> Ibidem

<sup>86</sup> Ibid., p. 38.

<sup>87</sup> Ibid., p. 39.

4. Autorizar el ingreso de los Usuarios Expositores y celebrar con ellos los contratos a que haya lugar;
5. Autorizar el ingreso y salida de mercancías de la Zona Franca Transitoria;
6. Velar por el cumplimiento de las normas y reglamentos relacionados con el funcionamiento de la Zona Franca Transitoria, especialmente en lo relacionado con la importación de mercancías al territorio nacional<sup>88</sup>.

El Usuario Administrador debe responder ante la DIAN por los Tributos Aduaneros, las sanciones a que haya lugar y por los elementos perdidos o retirados de la Zona Franca Transitoria.

✦ *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”<sup>89</sup>.

El Usuario Expositor deberá suscribir un contrato con el Usuario Administrador, en el cual se determinen los términos y condiciones de su relación para la realización de las actividades.

## 8.4 USUARIOS DE LAS ZONAS FRANCAS

Se describirán los tipos de usuarios de Zona Franca y sus características de autorización y calificación según sea el caso.

**8.4.1 Tipos de usuarios.** Los usuarios de un régimen de Zonas Francas por lo general son el Usuario operador, y los Usuarios industriales de bienes y Usuarios industriales de servicios. En el caso de Colombia, se encuentra una figura adicional denominada los Usuarios Comerciales.

**8.4.1.1 Usuario Operador.** El Usuario Operador es “la persona jurídica

---

<sup>88</sup> Ibidem

<sup>89</sup> Ibid., p.40.

autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a los usuarios que se instalen en éstas<sup>90</sup>. A estos usuarios se les establece una serie de requisitos, funciones y obligaciones para obtener tal calidad.

Dentro de las funciones que debe realizar el usuario operador en el desarrollo de su actividad, se encuentran:

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 aprobado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales\*.
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 que se requieran para el apoyo de la operación de los usuarios y el funcionamiento de la Zona Franca<sup>91</sup>.

El usuario Operador debe ser diferente del usuario industrial y sin vinculación económica o de sociedad con éste, y dedicarse exclusivamente a las actividades propias de dichos usuarios; quienes tendrán los tratamientos especiales y beneficios tributarios, una vez sean autorizados como usuarios operadores.

**8.4.1.2 Usuario Industrial de Bienes.** “Es la persona jurídica instalada exclusivamente en una o varias Zonas Francas autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados”<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Ibid., p.13.

\*Este literal fue modificado en el artículo 13 del Decreto 4051 de 2007, manifiesta que el Plan Maestro de Desarrollo General deberá ser aprobado por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y no por la DIAN.

<sup>91</sup> Ibid., p.14.

<sup>92</sup> Ibid., p.16.

**8.4.1.3 Usuario Industrial de Servicios.** Es la persona jurídica autorizada para desarrollar, exclusivamente, en una o varias Zonas Francas, actividades como:

1. Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, re empaque, envase, etiquetado o clasificación.
2. Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos.
- 3 Investigación científica y tecnológica.
4. Asistencia médica, odontológica y en general de salud.
5. Turismo.
6. Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes.
7. Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria.
8. Auditoria, administración, corretaje, consultoría o similares<sup>93</sup>

El servicio ofrecido por el usuario industrial de servicios deberá ser prestado exclusivamente dentro o desde el área declarada como Zona Franca siempre y cuando no exista desplazamiento físico fuera de la Zona Franca Permanente de quien presta el servicio\*.

**8.4.1.4 Usuario Comercial.** Esta modalidad de Usuario que existe en Colombia, permite que una persona jurídica se instale en una o varias Zonas Francas para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes. Para esta clase de usuarios no se exige la exclusividad en la instalación y en el desarrollo de sus actividades dentro de la Zona Franca.

El usuario Comercial puede ocupar hasta el 5% del área total de la Zona

---

<sup>93</sup> Ibid., p.17

\*Para los Usuarios Industriales de Servicios en Colombia durante algún tiempo se dio la discusión sobre si el servicio “deberá ser prestado dentro del área declarada como Zona Franca” o si podía ser prestado simplemente “desde” la Zona Franca. Esto quedo definido en el artículo No. 17 del Decreto 4051 del 2007. Sin embargo, se permite en ciertos casos que los empleados realicen sus actividades a distancia – teletrabajo – siempre que estén en contacto directo con la compañía mediante sistemas de telecomunicación.

Franca, según lo contempla el artículo 16 del Decreto 4051<sup>94</sup>.

Tanto el Estatuto Aduanero modificado por el Decreto 383 de 2007 (incluso con su reciente modificación mediante el Decreto 4051 de 2007) como la Ley 1004 de 2005 conservan esta estructura de usuario comercial. En algún momento y para efectos de incentivar el régimen en Colombia, antes de la Ley 1004 de 2005, también se contempló la figura de los usuarios desarrolladores, los cuales según el artículo 13 del Decreto 2233 de 1996 eran aquellas personas que adelantaban obras de urbanización, construcción e infraestructura de servicios de una o varias zonas francas.

El tipo de usuario comercial se puede calificar como una Comercializadora Internacional, pues según ha señalado la DIAN, las operaciones que realizan las sociedades de comercialización internacional no se contraponen con las actividades que puede desarrollar un Usuario Comercial de Zona Franca, por lo cual sería procedente que un usuario comercial de Zona Franca sea calificado como Sociedad de Comercialización internacional, siempre y cuando se de cumplimiento a los requisitos exigidos para cada evento.

**8.4.2 Requisitos para la autorización y calificación de los usuarios.** El término de autorización del Usuario Operador y el de calificación de los Usuarios industriales de Bienes, Usuarios Industriales de Servicios y de los Usuarios Comerciales, no podrá exceder al autorizado para la Zona Franca, es decir, treinta (30) años prorrogables hasta por el mismo término, de acuerdo a lo planteado en el artículo 392-2 del Decreto 383<sup>95</sup>.

A continuación se dan a conocer los criterios y los requisitos de los diferentes usuarios para optar por la autorización y/o calificación en las Zonas Francas, según sea el caso.

**8.4.2.1 Usuario Operador.** El Usuario operador debe presentar su postulación de autorización con la solicitud de declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente, excepto cuando se trate de una Zona Franca ya declarada.

---

<sup>94</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 4051 de 2007. Op. cit., p. 18.

<sup>95</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 383 de 2007. Op. cit., p. 5.

La DIAN deberá tener en cuenta ciertos criterios y requisitos para autorizar al Usuario Operador, entre los criterios se encuentran: conocimiento o experiencia en actividades que se van a desarrollar en la Zona Franca, experiencia en comercio exterior y aduanas, además de la capacidad operativa y financiera.

Los requisitos para que la persona jurídica sea autorizada como usuario operador, se encuentran previstos en el artículo 12 del Decreto 4051<sup>96</sup>, como se indican a continuación:

⊕ Cumplir los requisitos establecidos en los siguientes literales del artículo 76 del Decreto 2685 de 1999:

a) Presentación de una solicitud suscrita por la persona natural o por el representante legal de la persona jurídica que pretenda la inscripción, autorización o habilitación;

b) Estar domiciliados o representados legalmente en el país;

c) Certificado de existencia y representación legal;

d) Estados financieros, cuando a ellos hubiere lugar, certificados por revisor fiscal o contador público;

e) Comprometerse a constituir y entregar la garantía bancaria o de compañía de seguros;

f) Manifestación donde se acredite que ni los representantes ni los socios han sido sancionados con suspensión o cancelación de la autorización para el desarrollo de las actividades;

h) No tener deudas exigibles con la DIAN, salvo aquellas sobre las cuales existan acuerdos de pago vigentes.

⊕ Ser persona jurídica domiciliada en el país o sucursal de una sociedad extranjera, con el único propósito de desarrollar actividades propias de los usuarios operadores.

⊕ Postularse o haber sido postulado como usuario operador.

---

<sup>96</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 4051 de 2007. Op. cit., p. 16.

⊕ Objeto social exclusivo que incluya administración, supervisión y desarrollo de actividades en Zonas Francas.

⊕ Hojas de vida del personal directivo y representantes legales.

⊕ Una vez autorizado, incluir dentro de la razón social la expresión “Usuario Operador de Zona Franca”.

⊕ Comprometerse a ejecutar el Plan Maestro General de Desarrollo y cronogramas.

⊕ Acreditar un patrimonio líquido de 2.300 S.M.M.L.V. (\$ 1.143 MM) (Para acreditar el patrimonio líquido exigido se deberán allegar los estados suscritos por el representante legal y el revisor fiscal y las notas a los estados financieros) o 23.000 S.M.M.L.V. (\$ 11.429 MM) cuando quien pretenda ser Usuario Operador solicite la declaratoria de existencia de Zona Franca Permanente.

⊕ Contratar auditoría externa con una empresa registrada la cual deberá controlar de forma periódica los inventarios del Usuario, de acuerdo a las normas de auditoría NAGA y normas internacionales NIA. La auditoría externa revisará lo siguiente:

a) Cumplimiento del Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca de acuerdo con el cronograma establecido;

b) Generación de nuevos empleos directos y formales o vinculados, demostrados con certificados donde se efectúen los aportes parafiscales de sus trabajadores y con las obligaciones del sistema integral de seguridad social;

c) Cumplimiento de la nueva inversión y de la renta líquida por parte de las Zonas Francas Permanentes Especiales de personas jurídicas que se encontraban desarrollando las actividades propias del proyecto.

Una vez la DIAN expida el acto de autorización del Usuario Operador, este adquiere la calidad como tal.

Conforme al artículo 17 del Decreto 4051<sup>97</sup>, la persona jurídica autorizada como usuario operador no podrá ostentar simultáneamente otra calificación ni podrá tener ninguna vinculación económica o societaria con los demás usuarios de la Zona Franca.

**8.4.2.2 Usuario Industrial de Bienes, Usuario Industrial de Servicios y Usuario Comercial.** Las personas jurídicas que soliciten la calificación como usuario industrial de bienes y usuario industrial de servicios, deberán estar instalados exclusivamente en las áreas declaradas como Zona Franca y no podrán tener sucursales ni agencias en ningún otro lugar del territorio nacional. Sin embargo, podrán ostentar simultáneamente las dos calidades, tal como lo indica el artículo 17 del Decreto 4051<sup>98</sup>.

En este mismo artículo, se manifiesta que la persona jurídica que solicite la calificación como usuario comercial no podrá ostentar simultáneamente otra calificación, pero el desarrollo de su objeto social no estará circunscrito al área declarada como Zona Franca, es decir, que podrá tener negocios en el resto del territorio nacional.

La persona jurídica que solicite la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente Especial, será reconocida como único usuario industrial de la misma. En este tipo de Zona Franca no podrá calificarse ni reconocerse a usuarios comerciales.

El artículo 18 del Decreto 4051<sup>99</sup>, señala que la calidad de usuario industrial de bienes, de usuario industrial de servicios o de usuario comercial se adquiere con la calificación expedida por el usuario operador, quien deberá enviar a la DIAN, copia del acto de calificación correspondiente. No obstante, esta entidad podrá dejar sin efecto la calificación de los usuarios cuando se establezca que no cumplieron con los requisitos exigidos.

Los requisitos que las personas jurídicas deberán acreditar para ser calificadas como usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales son los previstos en el artículo 393-24 del Decreto 383<sup>100</sup>, tales como:

---

<sup>97</sup> Ibid., p. 19.

<sup>98</sup> Ibid., p. 18.

<sup>99</sup> Ibid., p. 19.

<sup>100</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 383 de 2007. Op. cit., p. 19.

- ⊕ Solicitud escrita al Usuario Operador.
  
- ⊕ Razón, objeto social, domicilio, número de Registro Único Tributario y hojas de vida de las siguientes personas: representante legal y suplente, miembros de la Junta Directiva y socios (excepto los de sociedades anónimas o en comandita por acciones).
  
- ⊕ Descripción del proyecto a desarrollar.
  
- ⊕ Estudio de factibilidad financiera y económica del proyecto.
  
- ⊕ Composición del capital vinculado al proyecto, con indicación de su origen nacional o extranjero.
  
- ⊕ Cuando sea del caso, concepto favorable de la entidad competente sobre el impacto ambiental del proyecto.
  
- ⊕ Si pretende prestar servicios turísticos, concepto previo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
  
- ⊕ Si pretende prestar servicios de salud, concepto previo del Ministerio de la Protección Social.
  
- ⊕ Las autorizaciones, calidades y acreditaciones necesarias para el desarrollo de su actividad.
  
- ⊕ Compromiso de obtener certificación en cuanto a procedimientos, servicios, infraestructura, tecnología y demás elementos inherentes al desarrollo de su actividad, dentro de los dos (2) años siguientes a su calificación como usuario de Zona Franca.
  
- ⊕ Manifestación escrita del representante legal de la persona jurídica solicitante en la que indique que ni él ni sus socios han sido condenados por delitos dolosos durante los cinco (5) años anteriores a la solicitud de calificación.

El artículo 19 del decreto 4051<sup>101</sup>, adiciona los siguientes requisitos:

- ⊕ Certificado de existencia y representación legal.
  
- ⊕ Compromisos en materia de inversión y empleo según los activos totales que declare tener (Compromisos de inversión y empleo Usuarios- ZFP... véase literal 8.3.1.3...).
  
- ⊕ Las Personas jurídicas con activos totales inferiores a 500 S.M.M.L.V. (\$248.500 M) no tienen requisito de inversión y generación de empleo.

Si al año siguiente a la calificación aumentan o disminuyen los activos, se deben ajustar los compromisos de inversión y empleo.

A partir del segundo año siguiente a la puesta en marcha del proyecto deberá mantenerse mínimo el noventa por ciento (90%) de los empleos.

---

<sup>101</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 4051 de 2007. Op. cit., p. 19.

## 9. REGIMEN DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA

Las Zonas Francas Colombianas están reguladas por la Ley 1004 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007, por medio de los cuales se modifica el régimen franco; con el propósito de promover la inversión, el empleo, competitividad y desarrollo de procesos industriales en el país. Esta figura consagra una serie de beneficios aduaneros, tributarios y de comercio exterior para sus usuarios.

### 9.1 REGIMEN ADUANERO Y DE COMERCIO EXTERIOR

La Zona Franca es ante todo un mecanismo aduanero excepcional. En consecuencia de su extraterritorialidad, la Ley 1004 de 2005 ha consagrado que las mercancías y bienes en ellas introducidos se consideran fuera del territorio aduanero del país para efectos de los impuestos a las exportaciones y a las importaciones, por lo tanto esto implica la no causación de tributos aduaneros\* en virtud de que las mercancías no han ingresado al Territorio Aduanero Nacional (TAN).

**9.1.1 Operaciones de la Zona Franca.** A continuación se va a detallar las operaciones básicas que se pueden realizar en las Zona Francas, permitiendo así determinar cuando dan lugar a importaciones o exportaciones.

**9.1.1.1 Operaciones desde el TAN a la Zona Franca.** De acuerdo al artículo 23 del Decreto 4051 de 2007<sup>102</sup>, “la introducción a Zona Franca Permanente desde el Territorio Aduanero Nacional, de materias primas, partes, insumos y bienes terminados nacionales o en libre disposición, necesarios para el normal desarrollo de su objeto social a favor del usuario operador o

---

\* El Artículo 1º del Estatuto Aduanero, que trata sobre las definiciones para la aplicación del mismo señala. “(...) Tributos aduaneros. Este expresión comprende los derechos de aduana y el impuesto sobre las ventas”. (COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 2685 (28, diciembre, 1999). Por el cual se modifica la Legislación Aduanera. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1999. No. 43834. p. 1.).

<sup>102</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 4051 de 2007. Op. cit., p. 21.

industrial de bienes y de servicios, siempre y cuando dicha mercancía sea efectivamente recibida por ellos”, se considera *exportación definitiva*. Por lo tanto, constituye una exportación para el vendedor e implica que el beneficiario de la mercancía sea el usuario de la Zona Franca.

De igual forma, el mencionado artículo señala que no se considera exportación:

- ⊕ La introducción a la Zona Franca de mercancías de origen extranjero, que se encontraban en libre disposición en el país.
- ⊕ La introducción a la Zona Franca proveniente del resto del Territorio Aduanero Nacional, de materiales de construcción, combustibles, alimentos, bebidas y elementos de aseo, para su consumo o utilización dentro de la zona, siempre y cuando no constituyan parte de su objeto social.
- ⊕ El envío de bienes nacionales o en libre disposición a Zona Franca desde el resto del territorio nacional a favor de un Usuario Comercial.

En virtud del literal f) del artículo 481 del Estatuto Tributario\* (adicionado por el artículo 7 de la Ley 1004 de 2005), la venta de materias primas, partes, insumos y bienes terminados desde el Territorio Aduanero Nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios, se consideran exentos del Impuesto sobre las Ventas con derecho a devolución de impuestos.

**9.1.1.2 Operaciones entre usuarios de Zona Franca.** La normatividad aduanera, en el artículo 408 del Decreto 383 de 2007<sup>103</sup>, dispone las operaciones entre usuarios industriales y comerciales de las Zonas Francas, limitándolas a los contratos de arrendamiento de maquinaria y equipo o de

---

\*El Concepto 6773 de 2010 que hace referencia a los bienes exentos, expone que con ocasión de la adopción del literal f), se hizo la ficción legal de considerar como exportación la venta de ciertos bienes a usuarios industriales de Zonas Francas, en los términos allí establecidos. (DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Oficio 6773. (2, febrero, 2010). Impuesto sobre las Ventas: Bienes exentos. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2010. No. 47625. p. 2.).

<sup>103</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 383 de 2007. Op. cit., p. 31.

compraventa de bienes; como también a la celebración de contratos de servicios para la producción, transformación o ensamble de bienes.

En lo concerniente a los bienes, el traslado de los mismos entre una Zona Franca y otra no causa arancel y en lo que respecta al IVA, existe por disposición expresa en literal f) del artículo 481 del Estatuto Tributario, una exención para las ventas entre usuarios industriales de bienes y de servicios, siempre que esta sea necesaria para el desarrollo de su objeto social, bien sea que estos se encuentren dentro de la misma Zona Franca o en otra diferente. No obstante, la exención no cubre las ventas en las que intervengan usuarios operadores y usuarios comerciales de Zonas Francas, bien sea que estos actúen como compradores o vendedores e independientemente que la contraparte en el negocio se trate de un usuario industrial de bienes o de servicios.

**9.1.1.3 Operación desde Zona Franca al TAN.** La introducción al resto del Territorio Aduanero Nacional de bienes procedentes desde la Zona Franca será considerada una *importación* (artículo 399 del Decreto 383 de 2007)<sup>104</sup> y se someterá a las normas y requisitos exigidos a las importaciones de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2685 de 1999 y sus modificaciones el Decreto 383 y 4051 de 2007. Esta consideración tiene como efecto que se causen los correspondientes tributos aduaneros (aranceles e IVA y otros a que hubiere lugar).

En conformidad con el artículo 400 del Decreto 383<sup>105</sup>, para efectos de la liquidación de los derechos de aduana de mercancías fabricadas, producidas, reparadas, reacondicionadas o reconstruidas en Zona Franca importadas al resto del territorio aduanero nacional, los derechos de aduana se liquidan y pagan sobre el valor en aduana de las mercancías importadas\*, en el estado que presenten al momento de la valoración, deduciendo del mismo el valor agregado nacional y/o el valor de los bienes nacionalizados que se les haya incorporado en la Zona Franca.

Las mercancías de origen extranjero almacenadas en Zona Franca serán valoradas considerando el estado que presenten al momento de la valoración. El gravamen arancelario aplicable corresponde al de la subpartida de la mercancía que se está importando.

---

<sup>104</sup> Ibid., p. 27.

<sup>105</sup> Ibidem

\*Este valor se determina de acuerdo con las reglas establecidas en el Acuerdo sobre Valoración de la OMC y normas reglamentarias. (ibídem).

Para establecer el valor agregado nacional, “se considerarán nacionales las materias primas, insumos y bienes intermedios, provenientes de terceros países, desgravados en desarrollo de acuerdos de libre comercio celebrados por Colombia, cuando dichos productos cumplan con los requisitos de origen exigidos”<sup>106</sup>. Igualmente, “se considera como valor agregado nacional, la mano de obra, los costos y gastos nacionales en que se incurra para la producción del bien, el beneficio y las materias primas e insumos nacionales y extranjeros que se encuentren en libre disposición en el resto del Territorio Aduanero Nacional, que se introduzcan temporal o definitivamente para ser sometidos a un proceso de perfeccionamiento en la Zona Franca”<sup>107\*</sup>.

Para efectos de determinar cual es el valor que constituye la base gravable de los derechos de aduana en Colombia y cual es el valor agregado nacional, el usuario operador expide el Certificado de Integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en el respectivo proceso. Este certificado constituye el documento soporte de la Declaración de Importación, según lo estipula el Artículo 401 del Decreto 383<sup>108</sup>.

Para liquidar el IVA en las importaciones de Zona Franca, la base gravable “será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los derechos de aduana, adicionados con el valor de este gravamen”<sup>109</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, el usuario de Zona Franca no debe facturar el IVA en estas operaciones, pues se generaría un doble impuesto: uno por la venta y otro al momento de la importación. La operación que prima es la de importación (siendo el importador el responsable del IVA).

**9.1.1.4 Operaciones desde el exterior a Zona Franca.** La introducción a Zona Franca Permanente de bienes procedentes de otros países por parte de los usuarios no se considerará una importación, de acuerdo al artículo 21<sup>110</sup> del

---

<sup>106</sup> Ibid., p. 28.

<sup>107</sup> Ibidem

\* Anteriormente, según los términos del artículo 402 del Decreto 2685 de 1999 no se tenía en cuenta como valor agregado nacional, el perfeccionamiento o transformación de bienes ingresados a Zona Franca mediante exportación definitiva. (CONSEJO DE ESTADO. Sentencia No. 1586 (7, octubre, 2004). ZONA FRANCA. Interpretación y aplicación del artículo 402 del Estatuto Aduanero. Bogotá D.C., 2004. p. 1.)

<sup>108</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 383 de 2007. Op. cit., p. 28.

<sup>109</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

<sup>110</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 4051 de 2007. Op. cit., p. 20.

Decreto 4051 de 2007. Para ello sólo se requiere que los bienes aparezcan en el documento de transporte, consignados a un usuario de la Zona, o que el documento de transporte se endose a favor de uno de ellos.

Es importante tener en cuenta, que esta operación por no considerarse importación no debe dar lugar a que se liquide arancel ni IVA en el país y por ende a estos bienes procedentes del extranjero no se les debe aplicar las normas que reglamentan la importación de mercancías al Territorio Aduanero Nacional.

**9.1.1.5 Operaciones desde Zona Franca al exterior.** En conformidad con el artículo 22 del Decreto 4051<sup>111</sup> se considera *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 Decreto 2685 de 1999 y sus modificaciones Decretos 383 y 4051 de 2007.

Este procedimiento sólo requiere la autorización del Usuario Operador, en donde conste la salida de los bienes a mercados externos, conforme lo establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. No se necesita la solicitud de declaración de exportación ni de autorización de embarque.

Por tratarse de una exportación, y dado a que en Colombia las exportaciones no causan tributos aduaneros, aplica el contenido del artículo 479 y el literal a) del artículo 481 del Estatuto Tributario<sup>112</sup>, en los que se establece la exención del IVA a los bienes corporales muebles que se exporten y el derecho al exportador de solicitar la devolución de impuestos.

**9.1.2 Beneficios aduaneros y de comercio exterior.** Colombia goza de una ubicación geográfica estratégica y una posición privilegiada para acceder a los mercados internacionales a través de acuerdos comerciales y preferencias arancelarias. Adicionalmente, Colombia cuenta con trámites de aduana ágiles, eficientes y modernos, acordes con los estándares actuales de comercio exterior.

La legislación colombiana se ha centrado en facilitar las operaciones de importación, exportación y tránsito aduanero reglamentando la aplicación de

---

<sup>111</sup> Ibid., p. 21.

<sup>112</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

figuras, como las Zonas Francas, ajustadas a los preceptos del Tratado de la Organización Mundial del Comercio, con el fin de promover y apoyar diversos beneficios para las empresas vinculadas con éstas áreas geográficas.

**9.1.2.1 Beneficios aduaneros.** Los beneficios aduaneros que se les ha otorgado a las Zonas Francas son:

⊕ No pago de tributos aduaneros (IVA y arancel), para materias primas, insumos, maquinaria, equipos y repuestos que se introduzcan desde el exterior a la Zona Franca.

⊕ No pago de tributos aduaneros (IVA y arancel) sobre bienes de capital, equipos, computadores, maquinaria, materias primas, muebles y demás mientras estén en Zona Franca, la nacionalización se hace en el momento de retirar la mercancía de la Zona Franca bajo la modalidad de importación que se le quiera dar al bien, de acuerdo a la publicación “Las ventajas de la Zona Franca” de DINERO.COM<sup>113</sup>.

⊕ Se pueden retirar temporalmente de la Zona Franca a Colombia, materias primas, bienes intermedios y bienes finales para que sean objeto de procesos adicionales (parciales) dentro del país hasta por nueve (9) meses (esta actividad opera sólo para los Usuarios Industriales) (Artículo 406 del Decreto 383 de 2007).

⊕ Almacenamiento indefinido de mercancías.

⊕ La valoración de mercancías según el estado en que se encuentran. La determinación de la base gravable se realiza sobre el estado real del bien, evitando así el pago de impuestos sobre mercancía inservible u obsoleta.

⊕ Se pueden dar de baja los inventarios y destruir mercancías si las mismas no tienen valor. Los desperdicios del proceso de producción se pueden retirar para destrucción o se pueden vender de acuerdo al valor que se defina por la empresa (Artículo 404 del Decreto 383 de 2007).

---

<sup>113</sup> DINERO.COM. Las ventajas de la Zona Franca [online], Citado por ACTUALICESE.COM: jun. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/noticias/las-ventajas-de-las-zonas-francas/>>

- ⊕ Se pueden retirar temporalmente de Zona Franca, bienes de capital, partes y piezas para reparación, revisión o mantenimiento en Colombia hasta por seis (6) meses, sin la necesidad de constituir pólizas (Artículo 407 del Decreto 383 de 2007).
- ⊕ Los usuarios pueden realizar redespachos de mercancías al exterior sin trámites aduaneros, ya que para los efectos no han sido sometidas a una modalidad aduanera.
- ⊕ Despachos al exterior sin hacer trámite aduanero mediante Documento de Exportación, DEX.
- ⊕ Se autorizan las operaciones de tránsito aduanero (DTA) y tránsito multimodal (OTM), desde puertos y aeropuertos internacionales hacia Zona Franca, así como entre ellas.
- ⊕ Las empresas pueden realizar nacionalizaciones parciales de sus mercancías.
- ⊕ Se puede utilizar la Zona Franca para dar cumplimiento con los compromisos de exportación según se trate de empresas que utilizan Plan Vallejo, Depósitos de Procesamiento Industrial, Programas Especiales de Exportación (PEX) y demás, pudiéndose exportar a Zona Franca estos bienes\*.
- ⊕ Posibilidad de vender al territorio nacional el 100% de la producción de bienes o servicios producidos en Zona Franca, según lo expone el Manual de Zonas Francas<sup>114</sup>.
- ⊕ Compra desde el exterior de la estructura para la construcción y montaje de las instalaciones, dotaciones etc., libre de pago de gravámenes arancelarios.
- ⊕ Ventas de mercancías en consignación.

---

\* Este beneficio se relaciona con una serie de figuras y entidades dispuestas a colaborar con los procesos de exportación, con el fin de incentivar las exportaciones colombianas (ibídem).

<sup>114</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Manual para presentación de solicitudes de declaratoria de Zonas Francas. Op. cit., p. 6.

⊕ Para ventas al Territorio Aduanero Nacional, los tributos aduaneros se pagan sobre el porcentaje de insumos provenientes de terceros países, es decir, sobre el componente extranjero.

⊕ Manejo de devoluciones y salida de desperdicios (sin valor comercial) al resto del Territorio Aduanero Nacional, libre de tributos aduaneros (Artículo 405 del Decreto 383 de 2007).

⊕ Funcionarios aduaneros permanentes de la Dian, facilitan la gestión de sus operaciones.

⊕ Manejo integral de procesos de importación y exportación.

⊕ Terminación de regímenes de importación temporal.

⊕ Los insumos que no hacen parte del proceso industrial y sean consumidos dentro de la Zona Franca, no se nacionalizan.

⊕ Procesos aduaneros simplificados.

**9.1.2.2 Beneficios de comercio exterior.** Las Zonas Francas ofrecen unas ventajas de comercio exterior y en materia de acuerdos internacionales. Estas son algunas de ellas:

⊕ La legislación de Zonas Francas es aceptada por la Organización Mundial de Comercio.

⊕ No existen compromisos de exportación. Las empresas deciden si el bien final se importa a Colombia o se vende finalmente a otro país.

⊕ Se reconoce origen nacional sobre bienes elaborados, manufacturados, transformados o que sean producto de cualquier proceso productivo desarrollado en la Zona Franca, conforme a lo establecido en el Manual de Zonas Francas<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> ibidem

- ⊕ Es posible consolidar exportaciones en Zona Franca.
  
- ⊕ Los productos elaborados en Zonas Francas mantienen los beneficios de acuerdos comerciales internacionales negociados por Colombia y pueden solicitar las desgravaciones arancelarias. Aplicable con G-3, Mercosur, CAN (excepto Perú), Colombia con el Triangulo del Norte, Estados Unidos, Acuerdo de Libre Comercio con Chile, de acuerdo al portal de DINERO.COM<sup>116</sup>.
  
- ⊕ Centralización de sus operaciones de comercio exterior, mejorando así su manejo de la información, lo cual se traduce en una eliminación de fuentes de extra costos.
  
- ⊕ Posibilidad de negociar con sus proveedores materia prima puesta en Zona Franca, reduciendo los lead-time (tiempos de respuesta) y las nacionalizaciones previas al requerimiento real de la materia prima<sup>117</sup>.
  
- ⊕ Devolución al exterior sin reembarque, sin reexportación y sin pólizas ni visaciones consulares.
  
- ⊕ Se promueve la competitividad regional, la asociatividad, y como consecuencia la integración de las Zonas Francas a las regiones donde están ubicadas.
  
- ⊕ Incorpora la figura de Abandono Legal para las mercancías cuando se descalifica la empresa.
  
- ⊕ Ofrece seguridad física para todas las operaciones a bajo costo.
  
- ⊕ Desarrollar la operación sin permisos oficiales, más que los necesarios por el tipo de actividad.
  
- ⊕ No se exigen un porcentaje de nacionalización de bienes producidos, ni tampoco un porcentaje de compras locales.

---

<sup>116</sup> DINERO.COM. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/noticias/las-ventajas-de-las-zonas-francas/>>

<sup>117</sup> Ibidem

- ⊕ El ingreso de mercancías no está sujeto a vistos buenos previos, solo se requieren si se van a introducir al país.
- ⊕ Las Zonas Francas garantizan la aplicación y cumplimiento de requisitos sanitarios, fitosanitarios, medioambientales y demás.
- ⊕ No exigencia de pólizas.

## 9.2 REGIMEN TRIBUTARIO

El sistema tributario colombiano se encuentra constituido por un régimen general y por un régimen especial como el de las Zonas Francas. Se realizará una descripción de los principales impuestos y sus cambios aplicados de forma muy especial a las personas jurídicas instaladas en las Zonas Francas, como también algunas modificaciones con efecto en los demás contribuyentes a nivel nacional; tal es el caso del Impuesto sobre la Renta y Complementarios a través de la Ley 1004 de 2005.

Así mismo, se introducen modificaciones con efecto no sólo en las personas jurídicas instaladas en Zonas Francas, sino también en todas las demás empresas o personas que negocien con ellas.

También se encuentran algunos impuestos, que no tienen normatividad expresa para estas áreas geográficas.

**9.2.1 El Impuesto sobre la renta y complementarios.** Hasta el año gravable 2006 las rentas obtenidas en Colombia por las empresas (personas jurídicas) ubicadas en Zonas Francas tuvieron el beneficio tributario de ser tratadas como rentas 100% exentas tanto del impuesto de renta como de sus impuestos complementarios (ganancias ocasionales y remesas).

Sin embargo, y por las exigencias de la Organización Mundial del Comercio de las cuales Colombia es miembro, a partir del 2007 las empresas en Zonas Francas no podrían seguir disfrutando de tal beneficio fiscal pues implicaba una gran ventaja competitiva que desequilibraba la libre competencia en el mercado mundial cuando tales empresas exportaban sus productos.

Con el artículo 69 de la Ley 863 de 2003<sup>118</sup>, se estableció la derogatoria a partir del 31 de diciembre de 2006, para la renta exenta de los usuarios de las Zonas Francas (Artículo 213 del E.T) y para la no aplicación del impuesto de remesas a los ingresos obtenidos en las actividades industriales realizadas en Zonas Francas (literal m) del Artículo 322 del E.T). De igual forma, la Ley 1004 de 2005 en su artículo 13<sup>119</sup>, dispuso que al empezar el año 2007 la exención del impuesto sobre la renta y complementarios de las Zona Francas (norma del artículo 212 del E.T.) quedaría derogada pero que con su artículo 8<sup>o</sup><sup>120</sup> empezaría a regir un literal “n” dentro del artículo 322 para que las empresas en Zonas continuasen exentas del impuesto de remesas. Es decir, empezarían a tributar impuesto de renta, más impuesto de ganancias ocasionales, pero no tributarían impuesto de remesas (ya derogado con la Ley 1111 de 2006).

Con el artículo 5<sup>o</sup> de la Ley 1004 de 2005<sup>121</sup>, se adiciona al Estatuto Tributario el artículo 240-1, estableciendo en un 15% la tarifa del impuesto sobre la renta para los usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y usuarios operadores de la Zona Franca, a partir del 1<sup>o</sup> de enero de 2007. Esta norma excluye a los usuarios comerciales, ya que les asigna tributar a la tarifa general vigente del impuesto sobre la renta.

Como se indica anteriormente, la tarifa del impuesto sobre la renta para los usuarios de las Zonas Francas corresponde a un 15%, pero esta norma no se refiere a que esta tarifa sea también la del impuesto de ganancias ocasionales.

En consecuencia, todas las empresas ubicadas en Zonas Francas no tributarían el impuesto de remesas, pero tendrán que utilizar la tarifa del 33% en el año 2008 y siguientes, para liquidar el impuesto complementario de ganancias ocasionales (excepto cuando se trate de ganancias ocasionales por loterías, rifas y similares, que aplicaría la tarifa del 20%) y la del 15% para el impuesto de renta.

**9.2.1.1 Otras disposiciones del Impuesto de renta.** Estas disposiciones tienen efecto de alguna manera con la normatividad que les compete a las Zonas Francas.

---

<sup>118</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 863 (29, diciembre, 2003). Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Diario oficial. Bogotá, D.C., 2003. No. 45415. p. 24.

<sup>119</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1004 de 2005. Op. cit., p. 5.

<sup>120</sup> Ibid., p. 4.

<sup>121</sup> Ibid., p. 3.

⊕ *Deducción por inversión en activos fijos.* De acuerdo al artículo 158-3 del Estatuto Tributario y a su modificación el artículo 8 de la Ley 1111 de 2006, se establece que “A partir del 1º de enero de 2007, las personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta, podrán deducir el cuarenta por ciento (40%) del valor de las inversiones efectivas realizadas solo en activos fijos reales productivos adquiridos, aun bajo la modalidad de leasing financiero con opción irrevocable de compra, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional”<sup>122</sup>. Además señala que la utilización de esta deducción no genera utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas.

La Ley 1370 de 2009, con su artículo 10<sup>123</sup>, adiciona el segundo párrafo al artículo 158-3 del Estatuto Tributario, estipulando que a partir del periodo gravable 2010, la deducción descrita anteriormente será del 30% del valor de las inversiones efectivas realizadas sólo en activos fijos reales productivos, y no del 40% como estaba fijado.

De igual forma, el artículo 11<sup>124</sup> de esta misma Ley, adiciona al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, que la tarifa del 15% del impuesto sobre la renta para los usuarios de Zona Franca no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción en cuestión, a partir del periodo gravable 2010.

⊕ *Determinación de los dividendos y participaciones no gravados.* En conformidad con el artículo 48 del Estatuto Tributario<sup>125</sup>, los dividendos y participaciones percibidos por los socios, accionistas y similares no constituyen renta ni ganancia ocasional. Para ello, estos dividendos y participaciones deben corresponder a utilidades que hayan sido declaradas en cabeza de la sociedad.

El artículo 49 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 6º de la Ley 1004 de 2005<sup>126</sup>, establece, por regla general, que para la determinación de los dividendos y participaciones no gravados, la sociedad que obtiene las utilidades susceptibles de ser distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional, toma la renta líquida gravable del respectivo

<sup>122</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

<sup>123</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1370 (30, diciembre, 2009). Por el cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario. Diario oficial. Bogotá, D.C., 2009. No. 47578. p. 4.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>125</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

<sup>126</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1004 de 2005. Op. cit., p. 3.

año y se le resta el impuesto básico de renta liquidado por el mismo año gravable y el valor así obtenido constituye la utilidad máxima susceptible de ser distribuida a título de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional, el cual en ningún caso podrá exceder de la utilidad comercial después de impuestos obtenida por la sociedad durante el respectivo año gravable. De ser así, tal exceso constituirá renta gravable en cabeza de los socios, accionistas, asociados, suscriptores, o similares, en el año gravable en el cual se distribuya.

En consecuencia, esta regla es aplicable para la determinación de los dividendos y participaciones no gravados, distribuidos por sociedades usuarias de Zonas Francas.

⊕ *Limitación de costos y gastos.* El artículo 9º de la Ley 1004 de 2005<sup>127</sup>, adiciona al Estatuto Tributario el artículo 85-1, con el que establece que las operaciones de compra y venta de bienes y servicios que realicen los usuarios industriales de Zonas Francas con los vinculados económicos o partes relacionadas (es decir, con otras empresas que sean su empresa matriz o su empresa subordinada como lo indican los artículos 260 a 264 del Código de Comercio, o cuando entre ellas se forme un “grupo empresarial” en los términos del art.28 de la ley 222/95) ya sean estos ubicados en países distintos a Colombia o ubicados dentro del resto del Territorio Aduanero Nacional, tales operaciones deberán hacerse a precios de mercado.

De lo contrario, los costos reflejados con tales vinculados y que estén por fuera de los precios de mercado les serán rechazados como no deducibles en sus declaraciones de renta (del año gravable 2007 en adelante) y además les será aplicable la sanción por inexactitud.

⊕ *Retención en la fuente a título de renta.* Debido a que no existe un régimen especial, las empresas instaladas en Zona Franca al realizar compras o pagos deben practicar retención en la fuente a título de renta bajo la normatividad general.

Al tener las Zonas Francas la condición de extraterritorialidad puede dar lugar a interpretaciones incorrectas. Por ejemplo, un usuario de Zona Franca Industrial al realizar una compra a un proveedor ubicado en el territorio nacional; se podría entender que los ingresos que obtengan los proveedores nacionales por ventas a usuarios ubicados en las Zonas Francas provienen de exportaciones y en tal medida no deben estar sometidos a retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta.

---

<sup>127</sup> Ibid., p. 4.

El Concepto 67279 de 2002<sup>128</sup>, aclara que el reconocimiento de extraterritorialidad que se hace para efectos aduaneros no puede, vía interpretación doctrinal, hacerse extensivo al impuesto sobre la renta para afirmar que el ingreso que reciben los proveedores nacionales, de un usuario de Zona Franca es un ingreso proveniente del exterior por concepto de exportaciones.

En el evento de venta por parte de proveedores nacionales a usuarios de estas Zonas, es aplicable el artículo 24 del Estatuto Tributario<sup>129</sup> que dispone que constituyen ingresos de fuente nacional, los ingresos obtenidos en la enajenación de bienes materiales e inmateriales, a cualquier título, que se encuentren dentro del país al momento de su enajenación. Ello, si se considera que para efectos del impuesto sobre la renta las Zonas Francas son parte del territorio Colombiano; y que evidentemente: así la operación se considere como una exportación para efectos aduaneros; realmente se trata de una operación en el territorio nacional y como tal debe ser tratada a la luz de las normas que regulan el impuesto sobre la renta.

De igual forma, en el caso de las compras o pagos que se le realicen a las empresas instaladas en Zonas Francas, se les debe practicar retención en la fuente, bajo las normas generales.

A partir del año 2007 se eliminó la exención del impuesto de renta de que gozaban dichas empresas. Por lo tanto, al estar sujetas sus rentas líquidas al impuesto sobre la renta, los clientes de estas empresas tienen la obligación de practicarles las respectivas retenciones en la fuente a título del impuesto sobre la renta.

Pero al mismo tiempo, estas empresas ubicadas en Zonas Francas (ya sea en Zona Franca Permanente o en Zona Franca Permanente Especial) pueden solicitar que se les permita actuar como autorretenedoras.

El artículo 1º de la Resolución 4074 de 2005, luego de las modificaciones introducidas con las Resoluciones 01886 y 07560 de 2007, establece los requisitos para ser autorizado como autorretenedor del impuesto sobre la renta. Incluso permite a las empresas calificadas como Zonas Francas Permanentes Especiales, no cumplir con todos los requisitos de la Resolución 4074 para su aceptación como entes de este tipo.

---

<sup>128</sup> DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Concepto 67279 (16, octubre, 2002). Retención en la fuente. Bogotá, D.C., 2002. p. 3.

<sup>129</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

En consecuencia, se puede decir que bajo el concepto de territorialidad están sometidos a retención en la fuente: “usuario de Zona Franca por compras al resto del territorio nacional, usuarios de Zona Franca por operaciones entre si, y nacionales por compras a Usuarios de Zonas Francas”<sup>130</sup>.

**9.2.2 El Impuesto sobre las Ventas (IVA).** A continuación se realizará una descripción de los efectos del Impuesto sobre las Ventas en materia de bienes y servicios, en las diferentes operaciones que se pueden celebrar con las Zonas Francas.

**9.2.2.1 Bienes.** El impuesto sobre las Ventas en las operaciones con bienes, se encuentra detallado en el régimen aduanero ...véase el numeral 9.1.1... Sin embargo, su contenido se sintetiza de la siguiente forma:

⊕ *Operaciones desde el TAN con destino a la Zona Franca.* Los bienes que se venden desde el Territorio Aduanero Nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca, que sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios, se consideran exentos del Impuesto sobre las Ventas con derecho a devolución de impuestos (literal f) del artículo 481 del Estatuto Tributario).

⊕ *Operaciones entre Usuarios de Zona Franca.* Los bienes que se venden entre usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca que sean necesarios para el desarrollo del objeto social de estos usuarios, se consideran exentos del Impuesto sobre las Ventas con derecho a devolución de impuestos (literal f) del artículo 481 del Estatuto Tributario).

⊕ *Operaciones desde Zona Franca al TAN.* Los bienes procedentes desde la Zona Franca al resto del Territorio Aduanero Nacional, causan IVA.

⊕ *Operaciones desde el exterior a Zona Franca.* Los bienes procedentes de otros países a Zona Franca Permanente, no causan IVA.

---

<sup>130</sup> ZARAMA, Fernando. Implicaciones tributarias de la nueva reglamentación de las Zonas Francas [online]: Aplegis.com, 2008. Disponible en internet: <<http://aplegis.com/documentosoffice/debateszonasfrnacas/zonafrancalegis02.pdf/>>.

⊕ *Operaciones desde Zona Franca al exterior.* Los bienes corporales muebles que se exporten están exentos del IVA, con derecho al exportador de solicitar la devolución de impuestos (literal a) del artículo 481 del Estatuto Tributario).

**9.2.2.2 Servicios.** Es importante tener en consideración, que los usuarios industriales de servicios instalados en Zona Franca, pueden desarrollar únicamente las actividades que se encuentran bajo la exclusividad que les exige la Ley 1004 de 2005.

Se consideran exentos del Impuesto sobre las ventas, los servicios prestados al exterior mediante contrato y los servicios prestados entre usuarios industriales (de bienes o servicios) dentro de la Zona Franca o para otras Zonas Francas.

Los usuarios industriales de Zona Franca que presten servicios considerados como exentos o gravados, darían derecho a solicitar en devolución el IVA descontable pagado a los proveedores necesarios para la prestación de dicho servicio; no sucede lo mismo cuando preste alguno de los servicios excluidos relacionados en el artículo 476 del Estatuto Tributario<sup>131</sup>, en cuyo caso tendría tratamiento de mayor costo, igual como ocurriría para los empresarios que no están en Zona Franca.

El tratamiento del IVA por los servicios prestados dentro, desde, o hacia Zona Franca, tendría las siguientes posibles categorías: “1- Entre usuarios industriales de bienes y servicios dentro de la Zona Franca o de otras Zonas Francas, 2- Desde la Zona Franca hacia el TAN, 3- Desde la Zona Franca hacia el exterior (exportación de servicios), 4- Desde el TAN hacia la Zona Franca, 5- Desde el exterior hacia la Zona Franca (importación de servicios), 6- Actividades en zona franca por entidades que no son usuarios industriales ni de servicios”<sup>132</sup>.

⊕ *1- Entre usuarios industriales de bienes y servicios dentro de la Zona Franca o de otras Zonas Francas.* De acuerdo a Gabriel Vásquez<sup>133</sup>, si se prestan servicios entre usuarios industriales (de bienes o servicios) dentro de la Zona Franca o para otras Zonas Francas, no tiene IVA “acorde con el literal f) del

<sup>131</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

<sup>132</sup> VÁSQUEZ TRISTANCHO, Gabriel. Prestación de servicios en, desde, para Zona Franca [online]. [Bucaramanga, Santander]: Actualicese.com, feb. 2010. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/opinion/prestacion-de-servicios-en-desde-para-zona-franca-i-gabriel-vasquez-tristancho/>>

<sup>133</sup> Ibidem

artículo 481 del Estatuto Tributario, que únicamente da el trato de exentas a las operaciones de venta en la zona, entre dichos usuarios industriales”<sup>134</sup>. La norma establece las condiciones que se subrayan en el contenido de la misma a continuación: “Artículo 481 literal f) Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre éstos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios”<sup>135</sup>. Al ser considerado servicio exento, da derecho a devolución de los IVAs descontables pagados a los proveedores.

Respecto al aparte del Concepto 26016 del 2007 de la DIAN que se trajo a colación, al señalar que “únicamente” se consideran exentas las operaciones de venta entre usuarios industriales en la Zona, de acuerdo al literal f) del Artículo 481 del Estatuto Tributario, se puede denotar que en éste también se hace alusión a las operaciones desde el Territorio Aduanero Nacional a usuarios de la Zona Franca. Además, en el literal no se refiere taxativamente a la prestación de servicios, lo hace de forma explícita con los bienes y sus similares.

⊕ *2- Desde la Zona Franca hacia el TAN.* Todos los servicios prestados por usuarios industriales hacia el TAN, y dado que las Zonas Francas según las define el artículo 1º de la Ley 1004 del 2005, son áreas geográficas delimitadas del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales; la prestación de éstos servicios en el Territorio Nacional se someten a las disposiciones generales que rigen el impuesto sobre las ventas en el literal b) del artículo 420 del Estatuto Tributario<sup>136</sup> y por lo tanto se encuentran gravados con este tributo, salvo los servicios excluidos.

Se observa en la categoría 2, que resulta favorable para el usuario industrial de Zona Franca prestador de servicios, el ser considerado como gravados, debido a que también darían derecho a solicitar el IVA descontable imputable a la prestación de los mismos, sino tienen la categoría de excluidos.

⊕ *3- Desde la Zona Franca hacia el exterior.* Si se prestan servicios desde la

---

<sup>134</sup> DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Oficio 26016 (3, abril, 2007). Iva. Servicios gravados [online]. [Bogotá, Colombia]: Actualicese.com, abr. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/normatividad/2007/04/03/oficio-26016-de-03-04-2007/>>

<sup>135</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

<sup>136</sup> Ibidem

Zona hacia el exterior, existe regla expresa en el literal e) de artículo 481 del Estatuto Tributario, la cual establece que “e) También son exentos del impuesto sobre las ventas los servicios que sean prestados en el país en desarrollo de un contrato escrito y se utilicen exclusivamente en el exterior por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia, de acuerdo con los requisitos que señale el reglamento. (...)”<sup>137</sup>. Estos servicios que conservan la calidad de exentos, dan lugar a solicitar en devolución el IVA descontable pagado a los proveedores necesarios para la prestación de dicho servicio. En términos económicos, dejan de ser costos y por tanto pasan a ser mayor utilidad.

⊕ *4- Desde el TAN hacia la Zona Franca.* Si los servicios se prestan desde el TAN hacia la Zona Franca, tienen IVA y no constituyen una exportación por cuanto se consideran prestados dentro del territorio nacional pero no se utilizan en el exterior, en conformidad con el literal e) de artículo 481 del Estatuto Tributario. Adicionalmente la regla especial sobre esta categoría fue desarrollada para “Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados” (Literal f) Artículo 481 E.T.).

De todas formas para un prestador de servicios dentro de la Zona, este IVA pagado a su proveedor sería descontable y no afectaría la economía del negocio, a menos que preste alguno de los excluidos.

⊕ *5- Desde el exterior hacia la Zona Franca.* Los servicios desde el exterior hacia una Zona Franca o hacia el TAN, se toma como referencia las reglas establecidas en el parágrafo 3 del artículo 420 del Estatuto Tributario<sup>138</sup>, el cual establece que los servicios ejecutados desde el exterior a favor de usuarios o destinatarios ubicados en el territorio nacional, se entienden prestados en Colombia, y por consiguiente causan el impuesto sobre las ventas según las reglas generales, como por ejemplo: las licencias y autorizaciones para el uso y explotación, a cualquier título, de bienes incorporeales o intangibles; los servicios profesionales de consultoría, asesoría y auditoría; los 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, entre otros.

Adicionalmente, este parágrafo señala que los servicios se consideran

<sup>137</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

<sup>138</sup> Ibidem

prestados en la sede del prestador del servicio, salvo los servicios relacionados con bienes inmuebles que se entenderán prestados en el lugar de su ubicación y los servicios de carga y descarga, trasbordo y almacenaje que se entenderán prestados en el lugar donde se realicen materialmente.

Cuando fuere procedente, el IVA sobre servicios en el Territorio Nacional contratados con personas o entidades sin residencia o domicilio en el país se causa en Colombia, acorde con el numeral 3 del artículo 437-2 del Estatuto Tributario<sup>139</sup> mediante el mecanismo de retención en la fuente del 100% del tributo (Parágrafo del Artículo 437-1 del E.T.)<sup>140</sup>.

⊕ *6- Actividades en Zona Franca por entidades que no son usuarios industriales.* Esta categoría también tiene regla expresa en el artículo 398 del Estatuto Aduanero, según el cual: "No constituye exportación, la introducción a Zona Franca, proveniente del resto del territorio aduanero nacional 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 social"<sup>141</sup>. Por tanto las actividades de restaurante, cafetería y otros suministros descritos en la norma, no constituye una exportación de servicios y tendrían IVA.

**9.2.3 Impuesto de industria y comercio (ICA).** Dependiendo de cada municipio, estos entes territoriales conceden exenciones o tratamientos preferenciales tributarios en materia del impuesto de Industria y Comercio a las personas jurídicas ubicadas en Zona Franca, aunque en principio no existe una normatividad especial para ellas con respecto a este impuesto.

Por ejemplo, la Zona Franca del Pacífico posee la exención del impuesto de Industria y Comercio, sus complementarios de Avisos y Tableros y del Unificado en un 100%, en conformidad con el acuerdo 36 de agosto de 2005, que otorga este beneficio para empresas constituidas a partir del año 2004 y de acuerdo al número de empleados que vinculen del municipio de Palmira. Igualmente, la Zona Franca Palmaseca tiene acceso a los convenios que ofrece el municipio para la exoneración de este impuesto.

---

<sup>139</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

<sup>140</sup> Ibidem

<sup>141</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 2685 de 1999. Op. cit., p. 144.

**9.2.4 Beneficios tributarios.** El Gobierno Nacional, diseñó un régimen moderno, con incentivos tributarios que no solo abren oportunidades para las empresas ubicadas en las Zonas Francas, sino que se convierten en una herramienta estratégica para promover nuevas inversiones y generar empleo en las ciudades donde se establecen.

Dentro de las ventajas tributarias que aplican en las Zonas Francas, se encuentran:

- ⊕ Tarifa única de impuesto de renta de 15% para usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y usuarios operadores. Se exceptúan los usuarios comerciales que tributan a la tarifa general.

- ⊕ No está obligado a pagar el Arancel y el IVA ya que mientras las materias primas, partes, piezas, bienes intermedios y bienes finales estén en Zona Franca están fuera del país; finalmente estos impuestos se causan en el momento que los bienes sean importados a Colombia.

- ⊕ Exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan desde Territorio Aduanero Nacional a usuarios industriales de Zona Franca, siempre y cuando hagan parte del desarrollo del objeto social de la empresa. Es decir, las exportaciones a Zona Franca gozan de los beneficios de exención de IVA que establece el Estatuto Tributario para las exportaciones.

- ⊕ Exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan entre Usuarios Industriales de Zona Franca, siempre y cuando hagan parte del desarrollo del objeto social de la empresa. En conclusión, las compras locales y ventas de bienes no tienen IVA.

- ⊕ Exención de IVA por ventas de mercancías a mercados externos.

- ⊕ Exención del impuesto de renta para los socios de las empresas al distribuir las utilidades, ya que para los efectos el pago del impuesto ya lo realiza la persona jurídica de Zona Franca.

- ⊕ Exención del pago de Impuesto de Remesa (7%) sobre giros internacionales.

- ⊕ Ahorros importantes cuando fuere procedente la devolución de IVA descontable pagado a los proveedores al ser considerados exentos los servicios prestados al exterior mediante contrato y los servicios prestados a otros usuarios dentro de la Zona Franca o de otras Zonas Francas.
- ⊕ Deducción del 30% en el impuesto de renta por las inversiones que se realicen en activos fijos productivos.
- ⊕ Exención en el impuesto de Industria y Comercio por generar empleo (de acuerdo a cada municipio).
- ⊕ No tiene que pagar impuestos sobre bienes que han perdido su valor comercial, se pueden destruir. La valoración de los bienes se determina teniendo en cuenta el estado real de las mercancías.
- ⊕ Seguridad Jurídica. Los beneficios recibidos se mantendrán hasta el tiempo en que las empresas conserven la calidad de usuario de la Zona Franca, de acuerdo al portal de internet Actualicese.com<sup>142</sup>.
- ⊕ Reduce los gastos por seguridad y servicios públicos al no tener que contratar personal propio y al poder negociar tarifas de servicios públicos en bloque<sup>143</sup>.
- ⊕ Concede beneficios de reducción de pólizas por certificaciones o acreditaciones.

### **9.3 PANORAMA GENERAL DE LAS ZONAS FRANCAS**

La figura de Zona Franca ha sido creada con el fin de ser una herramienta que permita generar grandes beneficios en una economía, que a partir de su creación se incrementen los flujos de inversión tanto nacionales como extranjeros, y que por ende traiga mayores oportunidades para los empresarios, más puestos de trabajo y una mayor actividad económica. En Colombia las Zonas Francas han pasado por dos fases, antes y después de la

---

<sup>142</sup> DINERO.COM. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/noticias/las-ventajas-de-las-zonas-francas/>>

<sup>143</sup> Ibidem

Ley 1004 de 2005, con la cual se cambiaron las reglas de juego, de acuerdo al Gobierno nacional con esta normatividad se pudieron establecer nuevas posibilidades con más ventajas de las que se tenía anteriormente con la previa legislación.

Ante este panorama, se desea conocer en detalle este proceso en el país.

**9.3.1 Antes y después de la Ley 1004 de 2005.** Entre las políticas económicas que utilizan los gobiernos para promover el comercio exterior, se encuentran las Zonas Francas. En Colombia, esta estrategia se inició en 1958, cuando se creó la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla. Más tarde, en la década de los años setenta, se crearon cinco Zonas Francas más de este tipo: Palmaseca y Buenaventura en 1970; Cúcuta en 1972, Cartagena en 1973 y Santa Marta en 1974.

En 1985, se establece el Estatuto de las Zonas Francas a través de la Ley 109 de este mismo año, definiéndolas como establecimientos públicos del orden nacional. Luego, en 1986 se establece la Zona Franca Rio Negro.

Posteriormente, con la Ley 7 de 1991, se permite la privatización de dichos establecimientos. El Gobierno optaría después por su finalización como entes públicos. De esta manera, las anteriores Zonas Francas: Rionegro, Palmaseca, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta se constituyen como Zonas Francas de carácter privado, excepto la Zona Franca de Buenaventura que fue liquidada en julio de 1992.

Las mencionadas zonas económicas especiales y las que se crearon más adelante obtienen su declaratoria de existencia como Zonas Francas Industriales de Bienes y servicios entre 1993 y 2000, distribuidas así: En 1993, Rionegro (Antioquia), Candelaria (Cartagena), Bogotá y Pacífico (Palmira); en 1994, Palmaseca (Palmira), Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta; en 1996 la del Eje Cafetero (Armenia) y en el 2000, Ciudadela Salud (Sopo).

El país contaba entonces con once Zonas Francas ubicadas en Antioquia, Bolívar, Cundinamarca, Valle del Cauca, Atlántico, Norte de Santander, Magdalena y Quindío. Este sistema le generaba a Colombia 23.131 empleos directos y más de 60.000 indirectos<sup>144</sup>. Según un estudio del Centro de Estrategia y Competitividad de la Universidad de los Andes “hasta el 2004, la

---

<sup>144</sup> FEDEPALMA. Zonas Francas Uniempresariales, impulso al sector agrícola [online]: febrero. 2007. Disponible en internet: <[www.fedepalma.org/z\\_francas.html](http://www.fedepalma.org/z_francas.html)>

inversión acumulada de los usuarios instalados fue de US\$ 1.328 millones<sup>145</sup>. De acuerdo con un documento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, “hasta el 2003 en las áreas bajo el régimen franco existentes en todo el país se habían instalado 449 empresas, de las cuales 336 fueron creadas en los últimos 9 años, es decir que la tasa anual de crecimiento de instalación de empresas en éstas fue del 14%”<sup>146</sup>.

Con el propósito de seguir estimulando la inversión y la generación de empleo en el país, el Gobierno Nacional establece el nuevo régimen de Zonas Francas con la Ley 1004 de 2005 reglamentada por los Decretos 383 y 4051 de 2007, que contienen la normatividad y los requisitos para el funcionamiento de estas áreas geográficas. Este último decreto crea la figura de Zona Franca Permanente Especial.

Desde el 2007 que empezó a regir este nuevo régimen, el número de Zonas Francas empezó a incrementarse; al final de este año habían 4 Zonas Francas Permanentes y 5 Zonas Francas Permanentes Especiales declaradas por la DIAN.

De acuerdo a un artículo de septiembre 5 de 2008, realizado por El Tiempo<sup>147</sup>, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Guillermo Plata Páez, en un encuentro con pequeños y medianos empresarios en Bogotá, resaltó que en el poco tiempo que lleva vigente la Ley 1004 del 2005, se ha demostrado su eficacia como motor de inversión, afirmando que entre 2007 y 2008 se han aprobado 36 Zonas Francas; que representan inversiones por un monto de 9,6 billones de pesos y la generación de cerca de 37.000 empleos directos y formales nuevos.

La Comisión Intersectorial de Zonas Francas, realizó un informe de las Zonas Francas al 29 de septiembre de 2008, concluyendo:

---

<sup>145</sup> ACCIÓN. Zonas Francas dinamizadoras de la inversión [online]. En: Revista Acción. Marzo, 2008, edición 094. Disponible en internet: <<http://www.ccc.org.co/accion/094/f.html>>

<sup>146</sup> Ibidem

<sup>147</sup> FRANCO ALTAMAR, Javier. \$3.624 millones se están invirtiendo en la Costa Caribe por cuenta de las Zonas Francas de la Costa [online]. En: ELTIEMPO.COM. Barranquilla. 5, septiembre, 2008. Disponible en internet: <[http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/2008-09-05/3624-millones-se-estan-invirtiendolo-en-la-costa-caribe-por-cuenta-de-las-zonas-francas-de-la-costa-\\_4501132-1](http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/2008-09-05/3624-millones-se-estan-invirtiendolo-en-la-costa-caribe-por-cuenta-de-las-zonas-francas-de-la-costa-_4501132-1)>

Tabla 13. Informe Zonas Francas 2007-2008

<b>RESUMEN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ZF ampliadas</b>	<b>3</b>
ZFP Declaradas por la DIAN	9
ZFP Aprobadas por la CIZF	2
<b>Total ZFP</b>	<b>11</b>
ZFPE Declaradas por la DIAN	15
ZFPE Aprobadas por la CIZF	8
<b>Total ZFPE</b>	<b>23</b>
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>

Fuente: Inversionistas - DIAN - CIZF - Secretaria Técnica

A finales del 2008, el Gobierno evalúa los avances de las Zonas Francas. El Informador<sup>148</sup> en un artículo del 21 de diciembre de este mismo año, publicó los anuncios del ministro Plata, precisando que habían 41 Zonas Francas aprobadas desde 2007 y en 2008, gozando de los beneficios en materia tributaria, implementados por el Gobierno Nacional para promover la inversión tanto nacional, como extranjera, y que implican inversiones por 10,1 billones de pesos, y 40.020 nuevos empleos.

En septiembre de 2009, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, destaca: “entre 2007 y lo que va corrido de 2009, se han aprobado 51 Zonas Francas, que representan inversiones por un monto de 5.700 millones de dólares, y la generación de más de 42 mil empleos directos y formales nuevos”<sup>149</sup>. Explica que de esas 51 Zonas Francas aprobadas desde que comenzó el nuevo régimen, 33 son Permanentes Especiales “Uniempresariales”; de las cuales 17 son industriales, pero cada vez aumenta la aprobación de las agroindustriales (7) y las de servicios (8). Del saldo de 18 Zonas Francas, 15 son Permanentes, y 3 corresponden a las ampliaciones de las Zonas Francas de Rionegro (Antioquia); de Bogotá; y del Pacífico (Valle del Cauca).

<sup>148</sup> El Informador.com. Con Zonas Francas, Gobierno apuesta por aumento de nuevos flujos de inversión [online]. En: El Informador.com. Santa Marta. 21, diciembre, 2008. Disponible en internet: <<http://www.el-informador.com/resubusqueda.php?id=42308>>

<sup>149</sup> PLATA, Luis Guillermo. Congreso Latinoamericano de Zonas Francas. En: XIII Conferencia Latinoamericana de Zonas Francas (28, septiembre: Cartagena, Bolívar). Memorias: 2009. p. 14.

Según el ministro, el hecho de estar las Zonas Francas diseminadas por todo el país, implica el fortalecimiento empresarial de las regiones. Por departamentos, el mayor número de Zonas Francas está ubicado en Cundinamarca, con 17 de éstas, seguido por Bolívar, con 7; y por Magdalena y Cauca, con 5 respectivamente. De igual forma, realiza el balance de 51 Zonas Francas aprobadas, 40 Zonas Francas declaradas, 23 Zonas Francas en operación, 9 Zonas Francas en construcción sin inicio de operación, ejecución del 26,6% de las inversiones y la creación del 7.82% de los empleos<sup>150</sup>.

El año 2009, cierra con 58 Zonas Francas en todo el país, con compromisos de inversión del orden de 11,98 billones de pesos, y una generación de mano de obra que asciende a 43.355 nuevos empleos directos, de acuerdo a un pronunciamiento del ministro Luis Guillermo Plata<sup>151</sup>. Señala además, que con las aprobaciones de 2009, más las iniciativas que se saquen adelante entre enero y julio de 2010, el Gobierno Nacional espera cumplir la meta que se fijó de contar con más de 80 Zonas Francas aprobadas al cierre del cuatrienio.

Aún se desconoce si el Gobierno alcanzará la meta, pero lo cierto es que a abril de 2010, “Colombia cuenta con 65 Zonas Francas aprobadas, con una proyección de inversión de US\$ 5.880 millones, y una generación de 44.475 nuevos empleos directos”<sup>152</sup>.

Estas 65 Zonas Francas, se encuentran distribuidas en los siguientes departamentos del país:

---

<sup>150</sup> Ibidem

<sup>151</sup> El Espectador.com. Gobierno anuncia que acelerará aprobación de Zonas Francas [online]. En: El Espectador.com. Bogotá D.C. 21, enero, 2010. Disponible en internet: <<http://www.elespectador.com/economia/articulo183365-gobierno-anuncia-acelerara-a-probacion-de-zonas-francas>>

<sup>152</sup> ZAPATA, María Edith. Régimen de zonas francas: una oportunidad para mejorar el clima de los negocios. En: Seminario “Así van las Zonas Francas” (16, abril: Cali, Valle). Memorias. Cali: 2010. p. 31.

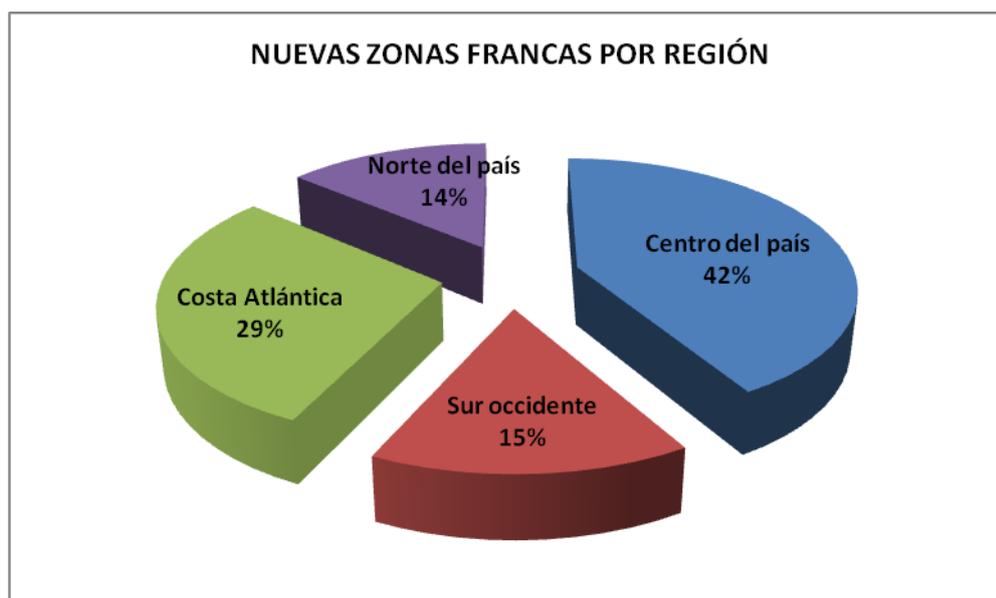
Tabla 14. Nuevas Zonas Francas por Departamento

DEPARTAMENTO	No.	MONTO INVERSION (Millones \$)	MONTO INVERSION (Millones US\$)	EMPLEOS Directos
CUNDINAMARCA	19	1.822.731,52	943,52	24.255
BOLIVAR	9	6.812.947,88	3.439,56	2.193
ATLANTICO	5	704.312,70	318,25	5.191
MAGDALENA	5	447.146,00	218,28	759
ANTIOQUIA	5	262.211,30	117,61	3.170
CAUCA	6	164.778,86	81,70	1.268
SANTANDER	4	171.591,71	80,26	461
VALLE DEL CAUCA	3	581.540,00	272,75	2.487
BOYACA	2	462.334,00	251,80	2.391
CALDAS	2	41.431,68	18,63	1.380
RISARALDA	3	75.253,96	34,21	782
META	1	199.800,00	102,00	83
NARIÑO	1	3.288,50	1,67	55
TOTAL	65	11.749.368	5.880	44.475

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Abril 14 de 2010

Esta totalidad de Zonas Francas se agrupan por regiones, así:

Figura 9. Nuevas Zonas Francas por región

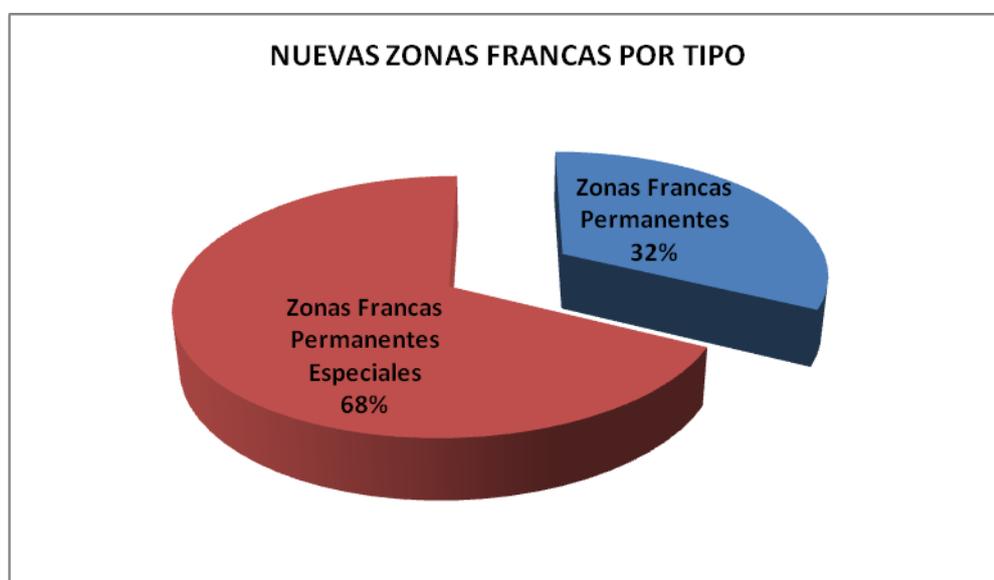


Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Abril 14 de 2010

Región	Cantidad	Porcentaje
Centro del país	27	42%
Sur occidente	10	15%
Costa Atlántica	19	29%
Norte del país	9	14%
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>

Del total de Zonas Francas aprobadas, las Zonas Francas Permanentes Especiales prevalecen sobre las Zonas Francas Permanentes.

Figura 10. Nuevas Zonas Francas por tipo



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Abril 14 de 2010

Nuevas Zonas Francas	Cantidad	Porcentaje
Zonas Francas Permanentes	21	32%
Zonas Francas Permanentes Especiales	44	68%
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>

A continuación se muestra esta clasificación por tipos de Zonas Francas, de acuerdo al departamento donde se encuentran:

Tabla 15. Distribución ZFP- ZPFE por Departamento

DEPARTAMENTO	MONTO INVERSION (Millones US\$)	ZONAS FRANCAS APROBADAS		
		ZFP	ZFPE	TOTAL
CUNDINAMARCA	944	6	13	19
BOLIVAR	3.440	3	6	9
ATLANTICO	318	2	3	5
MAGDALENA	218	2	3	5
ANTIOQUIA	118	2	3	5
CAUCA	82	2	4	6
SANTANDER	80	1	3	4
VALLE DEL CAUCA	273	1	2	3
BOYACA	252	0	2	2
CALDAS	19	1	1	2
RISARALDA	34	1	2	3
META	102	0	1	1
NARIÑO	1,7	0	1	1
<b>Total</b>	<b>5.880</b>	<b>21</b>	<b>44</b>	<b>65</b>

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Abril 14 de 2010

Las Zonas Francas Permanentes Especiales existentes cuentan con una diversificación sectorial, como se observa en la tabla:

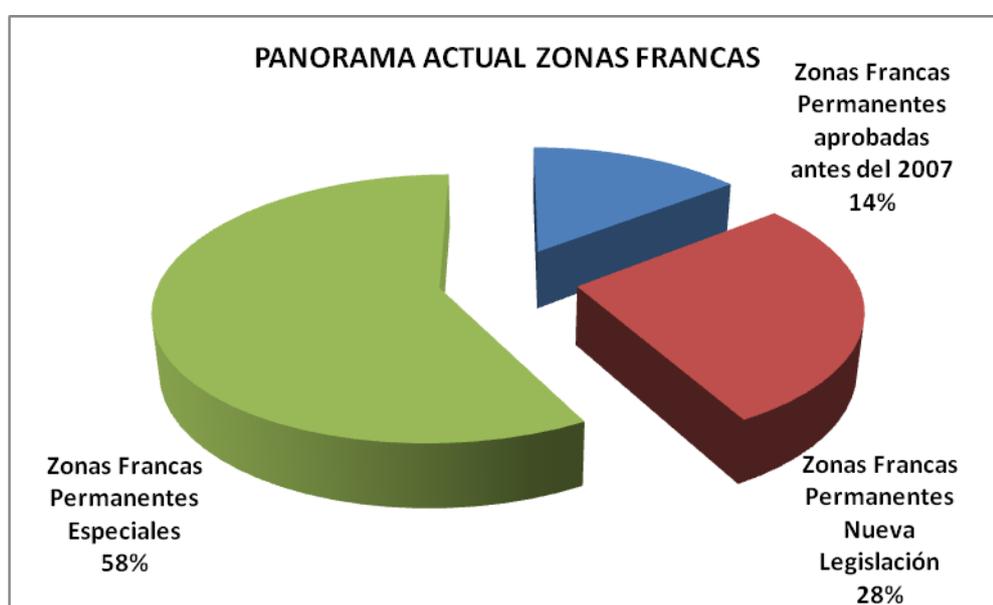
Tabla 16. Clasificación ZFPE por Sectores

ZONAS FRANCAS PERMANENTES ESPECIALES	
SECTORES	TOTAL ZF
Industrial (Bebidas, cemento, placas de yeso, papel, cosméticos, metalmecánico, alimentos, acero, vidrio, refinería, energía, cerámica)	18
Agroindustrial – Biocombustibles	9
Agroindustrial – Azúcar, alimentos	2
Servicios (Call Center, portuarios, salud)	15
<b>Total</b>	<b>44</b>

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Abril 14 de 2010

Durante los 50 años (1958-2006) de la regulación anterior se crearon en Colombia 11 Zonas Francas. En tres años, desde abril de 2007 a abril de 2010, es decir, desde que entró en vigencia la Ley 1004 de 2005 y sus decretos reglamentarios, el balance es: “65 Zonas Francas aprobadas: 3 ampliaciones de Zonas Francas Permanentes, 18 Zonas Francas Permanentes y 44 Zonas Francas Permanentes Especiales. Además, 23 Zonas Francas en trámite ante Secretaría Técnica y 2 Solicitudes con trámite pendiente por el inversionista”<sup>153</sup>.

Figura 11. Panorama actual Zonas Francas



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Abril 14 de 2010

Tipo de Zona Franca	Cantidad	Porcentaje
Zonas Francas Permanentes aprobadas antes del 2007	11	14%
Zonas Francas Permanentes Nueva Legislación	21	28%
Zonas Francas Permanentes Especiales	44	58%
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

Se resume en el siguiente informe:

<sup>153</sup> ibidem

Tabla 17. Informe Zonas Francas 2007-2010

<b>RESUMEN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ZF ampliadas</b>	<b>3</b>
ZFP Declaradas por la DIAN	15
ZFP Concepto de Viabilidad favorable por la CIZF, Pendiente declaratoria.	3
<b>Total ZFP</b>	<b>18</b>
ZFPE Declaradas por la DIAN	36
ZFPE Concepto de Viabilidad favorable por la CIZF, Pendiente declaratoria.	8
<b>Total ZFPE</b>	<b>44</b>
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Abril 14 de 2010

Es evidente el notable incremento de las Zonas Francas, las inversiones y los empleos generados que representan estas figuras para el país; pero según el portal de internet Dinero.com “aunque cuentan con un atractivo paquete de beneficios económicos y tributarios para las empresas que allí se instalen, la crisis financiera internacional que se desató desde el segundo semestre de 2008 no les ha permitido alcanzar los niveles de desarrollo y comercialización propuestos y ha llevado a muchas empresas a congelar o posponer sus proyectos”<sup>154</sup>. Respecto a este tema, se refirió Yasmín Medina Sierra, funcionaria de la Zona Franca La Cayena, en Barranquilla, explicando que el segundo semestre del 2009 no tuvo afluencia, pero que desde comienzos de 2010 se ha reactivado el interés de los inversionistas por buscar opciones para desarrollar sus proyectos bajo el esquema franco.

Ricardo Bonilla<sup>155</sup>, investigador de la Universidad Nacional, afirma que las Zonas Francas no están generando los empleos previstos, ya que según cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en septiembre de 2009, sólo 26,6% de inversión en las nuevas Zonas Francas se ha ejecutado y se ha

<sup>154</sup> Dinero.com. Mucha aprobación, poco desarrollo [online]. En: Dinero.com. Febrero, 2010. Disponible en internet: <[http://www.dinero.com/wf\\_imprimirarticulo.aspx?idref=68849&idtab=1](http://www.dinero.com/wf_imprimirarticulo.aspx?idref=68849&idtab=1)>

<sup>155</sup> VARGAS PINZÓN, Oswaldo. Lenta generación de puestos de trabajo en Zonas Francas [online]. En: La República.com. Bogotá D.C. 10, octubre, 2009. Disponible en internet:<[http://rse.larepublica.com.co/archivos/actualidadeconomica/2009-10-10/lenta-generacion-de-puestos-de-trabajo-en-zonas-francas\\_85210.php](http://rse.larepublica.com.co/archivos/actualidadeconomica/2009-10-10/lenta-generacion-de-puestos-de-trabajo-en-zonas-francas_85210.php)>

creado 7,82% de los empleos que se espera generen estos proyectos en el país. De igual forma, se refiere puntualmente a una Zona Franca que prometió crear 25.000 puestos de trabajo y no generó ni 10%.

Entre 2007 y febrero de 2010, se declararon 60 nuevas Zonas Francas en el país, de acuerdo a Dinero.com<sup>156</sup>, aportan una oferta de más de 1.800 hectáreas de terreno para las empresas que quieran gozar de los beneficios fiscales y se instalen allí. Entre 1958 y 2006 y bajo el anterior régimen franco, se desarrollaron en el país 11 proyectos con una oferta de terrenos cercana a las 600 hectáreas, que según este portal, solo en los últimos cinco años alcanzaron una ocupación superior al 90%. Algunas incluso todavía tienen terrenos disponibles.

De las nuevas aprobadas, cerca de 68% corresponde a Zonas Francas Permanentes Especiales, 32% restante opera bajo el formato de Zonas Francas Permanentes. Edgar Martínez, director de la Cámara de Zonas Francas de la Andi, reconoce que la mayor parte de los proyectos que todavía no han arrancado corresponde a este último grupo. Pero, explica que esto ocurre porque "el esfuerzo de desarrollo de estos parques es mucho más grande en terreno, en infraestructura y en valor que el de las Zonas Francas Especiales"<sup>157</sup>. En su opinión, mientras una Zona Especial puede entrar a operar luego del primer año de su autorización, las Permanentes son proyectos cuyo desarrollo puede tardar entre 10 y 20 años. Incluso, el Gobierno ha pedido paciencia a los detractores y críticos de este modelo, explicando que los efectos no son inmediatos.

Por una parte, estas publicaciones plantean que a pesar del incremento en las cifras de inversión y empleo reportadas por el Ministerio de Comercio, estas áreas geográficas no cumplen con las metas planteadas en los citados índices. Por otra, indican que las figuras de Zonas Francas no arrojan resultados significativos a corto plazo, sino que son proyectos que requieren tiempo.

Lo cierto, es que el tema de los beneficios tributarios otorgados a estas áreas geográficas genera discusión, ya que El Gobierno defiende los beneficios otorgados a estas figuras, al ser evidente el incremento en el número de Zonas Francas generadas a partir del nuevo régimen y las cifras en inversión y empleo que representan para el país. El Presidente Álvaro Uribe, expone que "Teníamos 11 zonas francas, vamos a terminar con más de 70 (...) Creo que es importante para la inversión el avance que hemos tenido en el concepto de la tributación. A mí me preocupa cuando escucho en estos debates afirmar a

---

<sup>156</sup> Ibidem

<sup>157</sup> Ibidem

algunos compatriotas que hay que resolver el déficit fiscal eliminando las exenciones”<sup>158</sup>.

La contraparte asegura que no se justifican los incentivos que poseen las Zonas Francas en cuanto a los resultados que generan en inversión y empleo. Por ejemplo, Ricardo Bonilla<sup>159</sup>, asegura que las Zonas Francas pueden recuperar su inversión en un corto número de años, teniendo en cuenta las grandes cantidades de dinero que se ahorran por las exenciones tributarias que poseen estas áreas. Salomón Kalmanovitz, en una columna del Espectador.com, afirma que:

No es sensato ofrecer descargas a las empresas, que se decretan a dedo como zonas francas, cuando existe un déficit estructural del gobierno central de más de 4 puntos del PIB. Ese tipo de gabelas injustificadas y discriminatorias valen 8 billones de pesos al año y lo que se regala por un lado debe ser financiado por el otro. Se trata además de incentivos innecesarios, pues las inversiones se hubieran producido de todas maneras en época de prosperidad y en recesión no se están dando.<sup>160</sup>

Precisamente, continuidad en estos beneficios que gozan las Zonas Francas, es lo que piden al próximo gobierno los gerentes de estas áreas geográficas. Jorge Eduardo Cardona Laverde, funcionario de Zona Franca Permanente, “calificó como prioritaria la atención del nuevo gobierno para que se afiance la política inversionista en las Zonas Francas”<sup>161</sup>.

En conclusión, en este punto se realizó un recuento del número de estas Zonas establecidas en el país, antes y después de la Ley 1004 de 2005, con sus cifras en empleo e inversión. Igualmente, se dieron a conocer diferentes criterios que recaen sobre estas figuras en la actualidad nacional.

---

<sup>158</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA [online]. Bogotá D.C.: abr. 2010. Disponible en internet: <<http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/20/18202010.html>>

<sup>159</sup> VARGAS PINZÓN, Oswaldo. Op cit., Disponible en internet: <[http://rse.larepublica.com.co/archivos/actualidadeconomica/2009-10-10/lenta-generacion-de-puestos-de-trabajo-en-zonas-francas\\_85210.php](http://rse.larepublica.com.co/archivos/actualidadeconomica/2009-10-10/lenta-generacion-de-puestos-de-trabajo-en-zonas-francas_85210.php)>

<sup>160</sup> KALMANOVITZ, Salvador. El legado macroeconómico del presidente Uribe [online]. En: El Espectador.com. Bogotá D.C. 7, marzo, 2010. Disponible en internet: <<http://www.elespectador.com/columna191625-el-legado-macroeconomico-del-presidente-uribe>>

<sup>161</sup> ORTIZ PRADA, Jorge. Empresarios piden prolongar beneficios de las Zonas Francas [online]. En: El Frente.com. 2, abril, 2010. Disponible en internet: <[http://www.elfrente.com.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13390:empresarios-piden-prolongar-beneficios-de-las-zonas-francas&catid=115:empresarial&Itemid=162](http://www.elfrente.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=13390:empresarios-piden-prolongar-beneficios-de-las-zonas-francas&catid=115:empresarial&Itemid=162)>

## 9.4 ANALISIS DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS OTORGADOS A LAS ZONAS FRANCAS SEGÚN LA LEY 1004 DE 2005 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS

El Gobierno reglamentó en el año 2007, mediante dos decretos sucesivos (383 de febrero y 4051 de octubre de 2007), las disposiciones sobre las Zonas Francas contenidas en la Ley 1004 de 2005. El nuevo régimen constituye un cambio fundamental en los objetivos, alcance y efectos del régimen de Zonas Francas en el país. Se reitera, que tal modificación se realizó para adecuarlo a lo acordado en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

Aclarado lo anterior se pasará a mirar más en detalle los cambios que se han introducido al panorama de Zonas Francas con esta normatividad.

**9.4.1 Ley 1004 de 2005.** A continuación se realiza un análisis sobre los cambios más importantes introducidos por la Ley 1004 de 2005 y sus posteriores modificaciones:

⊕ *Modificación de la definición y finalidad de la Zona Franca.* ...véase literal 8.1.1 y 8.1.3...

⊕ *Tipos de usuarios de las Zonas Francas.* La Ley 1004 de diciembre 30 de 2005 aclara cuales de los distintos tipos de personas jurídicas pueden instalarse en ellas: usuario operador, usuario industrial de bienes, usuario industrial de servicios ó usuario comercial. ...véase literal 8.4.1...

⊕ *Tributación de renta a partir del año gravable 2007, pero exención en el impuesto de remesas.* Con la aprobación de la Ley 863 de 2003, hasta el 31 de diciembre de 2006, las personas jurídicas instaladas en Zonas Francas disfrutaron del beneficio tributario de tratar sus rentas operacionales como 100% exentas del impuesto de renta y de que sus rentas de fuente nacional cuando fueran remesadas al exterior, pudieran estar exentas de generar el impuesto complementario de remesas.

Tal eliminación se hizo necesaria por los requerimientos de la Organización Mundial de Comercio (a la cual Colombia pertenece), ya que de acuerdo al portal de internet Actualicese.com<sup>162</sup>, exige que sus países miembros prescindan de beneficios y estímulos fiscales que propicien la quiebra de

precios a nivel internacional. Las empresas colombianas en estas zonas especiales han tenido estos beneficios, pues si su producción es básicamente para exportar a mercados internacionales, y al carecer de carga tributaria podían competir con “precios bajos”, según lo afirma el portal.

El Gobierno Nacional tuvo la intención de que las personas jurídicas instaladas en Zonas Francas Industriales pudieran conocer con suficiente anticipación el panorama tributario que regiría para ellas a partir del 1 de enero de 2007, para realizar así sus planeaciones tributarias, pues el beneficio fiscal expiraba en diciembre de 2006.

En consecuencia, la Ley 1004 de 2005 establece a los usuarios instalados en las Zonas Francas una tarifa inferior en el impuesto de renta, que la designada para las demás empresas colombianas que no pertenecen al régimen franco. A partir del año gravable 2007, esta ley fija para los usuarios operadores y para los usuarios industriales una tarifa del impuesto de renta equivalente al 15% de sus rentas líquidas gravables, aunque en el caso de los usuarios comerciales, su tarifa sería la general.

En cuanto al impuesto de remesas, la ley adiciona al artículo 322 del Estatuto Tributario, un “literal n” (ya derogado), y con ello lo que establece es que, aun cuando llegara el año 2007, todas las personas jurídicas instaladas en Zonas Francas Industriales seguirán teniendo exención sobre este impuesto cuando remeseen al exterior sus rentas obtenidas en Colombia.

✦ *Las operaciones en Zonas Francas deberán hacerse a precios de mercado.* El artículo 9 de la Ley 1004 de 2005<sup>163</sup> adiciona el artículo 85-1 en el Estatuto Tributario “Limitación de costos y gastos para usuarios de Zonas Francas” y con ello queda establecido que para los usuarios industriales de las Zonas Francas, cuando realicen operaciones de compra y venta de bienes y servicios con vinculados económicos o partes relacionadas a que se refieren los artículos 260 a 264 del Código de comercio, 28 de la Ley 222 de 1995, 450 y 452 del Estatuto Tributario, deberán hacerse a precios de mercado; porque de no ser así los costos generados serán rechazados como no deducibles en sus

---

<sup>162</sup> ACTUALICESE.COM. Qué cambios trajo la Mini-Reforma Tributaria que vino con la Ley 1004 de Dic. 30 de 2005? [online]: Actualicese.com, enero. 2006. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2006/01/06/que-cambios-trajo-la-mini-reforma-tribu-taria-que-vino-con-la-ley-1004-de-dic-30-de-2005/>>

<sup>163</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1004 de 2005. Op. cit., p. 4.

declaraciones de renta y dará lugar a la aplicación de la correspondiente sanción por inexactitud. Esta norma empezaría a tener aplicación a partir del año gravable 2007.

La anterior medida busca que las empresas de las Zonas Francas, que sean empresas usuarias industriales de bienes o usuarias industriales de servicios, al ser empresas que solo tributarían en el impuesto de renta con una tarifa del 15%, no se terminen beneficiando al mismo tiempo de hacer operaciones con sus vinculados económicos y con lo cual rebajen aun más la base de su impuesto de renta.

Por ende, se entiende que lo que busca la norma es controlar que si esas empresas antes mencionadas realizan compras de bienes y servicios a sus vinculados económicos, entonces dichas compras se deben hacer a precios de mercado, es decir, el valor de tales compras no debería exceder los precios normales a los que se le hubiera podido comprar esos mismos bienes o servicios si la compra se realizase a otras empresas no vinculadas. Se deduce entonces, que con el valor de las compras tan altas, aumentarían sus costos y así disminuirían la base del impuesto de renta.

De igual manera, las ventas que durante el año fiscal realicen esas empresas usuarias industriales de bienes o usuarias industriales de servicios a sus vinculados económicos deben haberse hecho a precios de mercado, es decir, esas empresas no podrían exagerar los precios de las ventas que hagan a sus vinculados económicos por encima de los precios normales, pues con ello, según lo afirma el portal de internet Actualicese.com<sup>164</sup>, aunque les cueste tener que pagar más impuesto de renta (pero con una tarifa pequeña del 15%), el que se beneficiaría en este caso sería el vinculado económico que esté por fuera de las Zonas Francas, pues sus costos aumentarían y se le rebajaría la base de su impuesto de renta (ya que las empresas Colombianas ubicadas por fuera de las Zonas francas tributan a la tarifa general vigente).

En todo caso, es importante comentar que tanto en el caso de las compras como en el caso de las ventas, la norma no especifica que el vinculado económico al que se le realizaría la compra o la venta, y que quedaría sujeta a la anterior restricción, tendría que ser un vinculado económico ubicado por fuera de las Zonas Francas, lo cual indica que la restricción aplica también al caso en que el vinculado económico este también dentro de las Zonas Francas.

---

<sup>164</sup> ACTUALICESE.COM. En el 2007 aplicará norma de ley 1004 de 2005 que pone límites a los costos de empresas en Zonas Francas [online]. Actualicese.com, octubre. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2007/10/08/en-el-2007-aplicara-norma-de-ley-1004-de-2005-que-pone-limites-a-los-costos-de-empresa-en-zonas-francas/>>

De acuerdo a como lo expone Actualicese.com<sup>165</sup>, la restricción va pensada a cuando las operaciones de compra o venta se hagan con vinculados económicos ubicados en el resto del territorio nacional.

Además afirma que cuando la DIAN objete el valor de la compra o de la venta, a la única parte a la que se le haría el proceso tributario de objetarle el valor de la operación sería solo a la empresa usuaria industrial de bienes o de servicios de la Zona Franca y que haya participado en la operación (como compradora o como vendedora). Por tanto, para el vinculado que haya intervenido en la operación, pero que esté en el resto del territorio nacional, no se le harían objeciones de sus partidas en la declaración de renta\*.

⊕ *Exención de IVA para venta de bienes del TAN a Zonas Francas.* El artículo 7º de la Ley 1004 de 2005 adicionó el literal f) al artículo 481 del Estatuto Tributario, quedando en la parte que compete a este tema de la siguiente manera:

Artículo 481. Bienes que conservan la calidad de exentos. 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.

(...)

f) <Literal adicionado por el artículo 7 de la Ley 1004 de 2005> Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios<sup>166</sup>.

Antes de la expedición de la Ley 1004 de 2005, podía afirmarse que, para efectos del impuesto sobre las ventas, la enajenación de bienes del Territorio Aduanero Nacional con destino a las Zonas Francas era considerado como una exportación, por lo que era posible recurrir a la definición contemplada en otras leyes, en este caso el artículo 396 del Estatuto Aduanero; pero no estaba definida o calificada expresamente la exportación para efectos del IVA en materia de estas áreas geográficas, como lo hace la Ley 1004 al adicionar el

---

<sup>165</sup> Ibidem

\*Es importante tener en cuenta, que en esta apreciación no se está incluyendo la figura de las Zonas Francas Permanentes Especiales, ya que éstas pueden estar ubicadas en cualquier parte de Colombia.

<sup>166</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

artículo 481 del Estatuto Tributario, cuando contempla unas nuevas situaciones que resultan exentas del IVA (literal f).

En la aplicación de los literales a) y f) del actual artículo 481 del Estatuto Tributario, pueden resultar interpretaciones incorrectas, ya que de la lectura del primer literal se pudiera inferir que la exención se aplica a todos los casos que se consideran exportaciones (incluidas las ventas de bienes con destino a las Zonas Francas); pero lo cierto es que el Concepto 6773 de 2010<sup>167</sup> esclarece que el literal a), sólo está referido a las exportaciones de bienes vendidos al exterior, esto es, a países diferentes de Colombia.

✦ *Se redefine la forma de calcular los dividendos de las sociedades comerciales.* Para todas las sociedades comerciales que funcionen en Colombia se redefine la forma de calcular los dividendos o utilidades no gravadas en cabeza de sus accionistas o socios.

En el Estatuto Tributario, el artículo 49, indica que todas las sociedades comerciales, al cerrarse el año fiscal, deben determinar cual parte de sus utilidades contables podrán trasladarse a sus socios como “dividendos o utilidades no gravadas con impuesto de renta en cabeza del socio”.

El numeral 1 de dicho artículo indica cómo se obtiene ese valor, y el numeral 3 indica su contabilización una vez definido.

Resulta entonces que el artículo 6 de la Ley 1004 de 2005, introduce un cambio para el numeral 1 del artículo 49 del Estatuto Tributario, y en consecuencia, como los cambios en materia de renta aplican para el periodo inmediatamente siguiente, cuando se esté cerrando el año 2006 la forma de calcular la parte no gravada de la utilidad contable 2006 tendrá que ser cambiada.

La forma en como rigió el numeral 1 del artículo 49 hasta el 31 de diciembre de 2005 (y con la cual se hará el cálculo de la parte no gravada de la utilidad contable 2005), se va a contrastar con la forma en la cual regirá a partir del año gravable 2006:

Artículo 49.- Determinación de los dividendos y participaciones no gravados. Cuando se trate de utilidades obtenidas a partir del 1º de enero de 1986, para efectos de determinar el beneficio de que trata el artículo anterior, la sociedad que obtiene las utilidades susceptibles de

---

<sup>167</sup> DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Oficio 6773 de 2010. Op. cit., p. 2.

ser distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional, utilizará el siguiente procedimiento: (...)

Como rigió hasta el 31 de diciembre de 2005:

Modificado. L. 223/95, art. 71. Tomará el impuesto de renta antes de los descuentos tributarios, y el de ganancias ocasionales a su cargo que figure en la liquidación privada del respectivo año gravable y lo dividirá por 3.5. La suma resultante se multiplicará por 6.5.

Como regirá a partir del año gravable 2006:

Modificado art.6 ley 1004 de 2005. Tomará la Renta líquida Gravable del respectivo año y le resta el impuesto básico de renta liquidado por el mismo año gravable<sup>168</sup>.

En materia aritmética, el cambio de la norma no estaría introduciendo ningún cambio trascendental (sin tener en cuenta ganancias ocasionales), pues dice lo mismo en otras palabras, ya que por ejemplo el impuesto de renta antes de descuentos es igual a decir impuesto básico de renta. De acuerdo al portal de internet Actualicese.com<sup>169</sup>, aparentemente la “utilidad o dividendo no gravado en cabeza de socios” es la misma con ambas redacciones.

En diciembre de 2007, se expidió el Decreto 4980 y con su artículo 2, se termina modificando nuevamente la fórmula contenida en el artículo 49 del Estatuto Tributario, para el cálculo de las utilidades o dividendos que se trasladarían como no gravables con el impuesto de renta a los socios o accionistas de las sociedades comerciales colombianas.

En efecto, en el artículo 2 de dicho decreto se estableció lo siguiente:

ARTICULO 2. Determinación de los dividendos y participaciones no gravados. Para efectos de determinar la utilidad máxima susceptible de ser distribuida como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, de conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 49 del Estatuto Tributario en concordancia con el artículo 5º lb., al resultado de la sumatoria de la renta líquida y la ganancia ocasional gravables, se resta el resultado que se obtenga de sumar el impuesto

---

<sup>168</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1004 de 2005. Op. cit., p. 3.

<sup>169</sup> ACTUALICESE.COM. Qué cambios trajo la Mini-Reforma Tributaria que vino con la Ley 1004 de Dic. 30 de 2005?. Op. cit., Disponible en internet: <<http://www.actuallicese.com/actualidad/2006/01/06/que-cambios-trajo-la-mini-reforma-tributaria-que-vino-con-la-ley-1004-de-dic-30-de-2005/>>

básico de renta y el impuesto de ganancias ocasionales liquidados por el mismo año gravable<sup>170</sup>.

La trascendencia de esta medida, se analizará en el siguiente ítem.

✦ *El cambio aritmético se da en la ganancia ocasional.* Respecto al cambio introducido por la Ley 1004 de 2005, para el numeral 1 del artículo 49 del Estatuto Tributario, al analizar la redacción que tenía la norma hasta el 31 de diciembre de 2005 incluía la frase “y el de ganancias ocasionales”, y dicha frase ya no está en la nueva redacción de la norma. De modo, que si las sociedades comerciales llegaban a reflejar en sus declaraciones de renta alguna partida dentro de la sección de “ganancias ocasionales” (por concepto de rifas, loterías, apuestas y similares) y liquidaban sobre tales partidas el respectivo impuesto de ganancias ocasionales, entonces tales partidas constitutivas de “ganancias ocasionales”, a pesar de que pagaran impuesto en cabeza de la sociedad, volverían a pagar impuesto en cabeza de los socios pues quedarían por fuera de la parte que se podría pasar a los socios o accionistas como utilidad o dividendo no gravado.

En consecuencia, este cambio en la redacción del numeral 1 del artículo 49 del Estatuto Tributario implicará que las ganancias ocasionales por loterías y similares que llegarán a tener las sociedades comerciales a partir del año 2006 van a tributar en cabeza de la sociedad y en cabeza del socio o accionista, según lo expone Actualicese.com<sup>171</sup> en una de sus publicaciones.

Posteriormente, la Ley 1111 de 2006 causa uno de los más importantes efectos para la tributación en el impuesto sobre renta y complementarios de las sociedades comerciales, a raíz de la derogatoria que hace al sistema de ajustes integrales por inflación fiscales, estas sociedades tendrían que empezar a liquidar en muchos casos el impuesto complementario de ganancias ocasionales que hasta el año 2006 no tenían que liquidar.

En efecto, las normas contenidas en los artículos 318 y 352 del Estatuto

---

<sup>170</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Decreto 4980. (27, diciembre, 2007). Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2007. p. 1.

<sup>171</sup> ACTUALICESE.COM. Qué cambios trajo la Mini-Reforma Tributaria que vino con la Ley 1004 de Dic. 30 de 2005?. Op. cit., Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2006/01/06/que-cambios-trajo-la-mini-reforma-tributaria-que-vino-con-la-ley-1004-de-dic-30-de-2005/>>

Tributario, quedan derogadas con el artículo 78 de la Ley 1111 de 2006<sup>172</sup>. Estas indicaban que para todos los contribuyentes que estaban obligados a aplicar ajustes por inflación fiscales, en el caso de ellos los únicos ingresos que debían reportar en la sección de ganancias ocasionales de sus declaraciones de renta eran los provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

Significaba lo anterior que todas las otras partidas mencionadas en los artículos 299 a 310 del Estatuto Tributario y que se consideran como constitutivas de ganancias ocasionales, las declaraban, entre los años 1992 a 2006, en la sección de rentas ordinarias y sobre ellas se terminaba liquidando el impuesto de renta. Estos ingresos que también se debían denunciar en esa misma sección de ganancias ocasionales, solamente eran denunciados en dicha sección por los contribuyentes no obligados a aplicar ajustes por inflación fiscales.

Pero ahora, al ser derogados los artículos 318 y 352, hasta las sociedades comerciales van a tener que denunciar en la sección de ganancias ocasionales (y ya no en la sección de renta ordinaria) los ingresos mencionados en los artículos 299 hasta 310, es decir, que estas partidas volverían a hacer que las sociedades comerciales tuvieran que liquidar el impuesto de ganancias ocasionales.

Tal situación traería importantes consecuencias tanto para la tributación de la sociedad comercial como para la tributación de los socios mismos.

El artículo 49 del Estatuto Tributario, luego de la modificación que le hiciera el artículo 6 de la Ley 1004 de 2005, contempla que la parte de la utilidad contable que pasaría a los socios como no gravada se determina únicamente con el valor que se haya liquidado por impuesto de renta y no contempla la posibilidad de tomar en cuenta en dicho cálculo al impuesto de ganancias ocasionales. De acuerdo a Actualicese.com<sup>173</sup>, significa lo anterior, que si no hay impuesto de renta, y aun habiéndose liquidado impuesto de ganancia ocasional, posiblemente toda la utilidad contable que se tendría en la sociedad pasaría como utilidad gravada a los socios.

---

<sup>172</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1111. (27, diciembre, 2006). Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2006. no. 46494. p. 36.

<sup>173</sup> ACTUALICESE.COM. El impuesto de ganancias ocasionales empezará a golpear a las sociedades comerciales – Segunda Parte [online]. Actualicese.com, febrero. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2007/02/26/el-impuesto-de-ganancias-ocasionales-empezara-a-golpear-a-las-sociedades-comerciales-segunda-parte/>>

La norma del artículo 2 del Decreto 4980 de 2007, al considerar nuevamente el impuesto de ganancias ocasionales en el cálculo de las utilidades no gravadas, pretende lograr que los valores por conceptos de ganancias ocasionales que sean denunciados por las sociedades en sus declaraciones de renta sí pueden pasar como mayor parte de la utilidad y/o dividendo no gravado en cabeza de los socios o accionistas.

Es decir, según Actualicese.com<sup>174</sup> se mejora con un *decreto* lo que se debió hacer con *la Ley 1111*, pues si se quería que las partidas denunciadas como ganancias ocasionales no volvieran a pagar impuesto en cabeza de los socios o accionistas, entonces dicha Ley 1111 debía haber modificado el artículo 49 del Estatuto Tributario.

En consecuencia, con la eliminación de los ajustes por inflación fiscales realizada por la Ley 1111 de 2006, las personas jurídicas, ubicadas dentro o fuera de Zonas Francas, tendrían que liquidar el impuesto de ganancias ocasionales, con la tarifa del 34% en el año 2007, del 33% en el año 2008 y siguientes, (si se trata de una ganancia ocasional diferente de loterías, rifas y similares, al ser por estos conceptos aplicarían la tarifa del 20%).

**9.4.2 Decreto 383 de 2007.** De acuerdo a la finalidad de las Zonas Francas contemplada en el artículo 2º de la Ley 1004 de 2005, y en virtud de lo previsto en el artículo 4º<sup>175</sup> de esta misma ley, el Gobierno Nacional a través del Decreto 383 de 2007, reglamenta el régimen de las Zonas Francas, observando para el efecto, los parámetros establecidos en dicha disposición.

Con el Decreto 383 de febrero 12 de 2007 se hizo una importante modificación al Estatuto Aduanero contenido en el Decreto 2685 de 1999, modificando totalmente el título IX que regula las normas referentes a las operaciones de las empresas ubicadas en Zonas Francas.

Como consecuencia de los cambios que el Decreto 383 le hace al Estatuto aduanero, el más importante se encuentra contenido en los artículos 392 a 393-13 de dicho Estatuto. Estos artículos indican que para gozar de los beneficios de funcionar dentro de una Zona Franca, las empresas no tendrían que trasladarse hasta alguna de estas áreas geográficas que venían

---

<sup>174</sup> ACTUALICESE.COM. Gobierno modifica el cálculo de las utilidades y/o dividendos no gravados para socios o accionistas [online]. Actualicese.com, enero. 2008. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2008/01/04/gobierno-modifica-el-calculo-de-las-utilidades-yo-dividendos-no-gravados-para-socios-o-accionistas/>>

<sup>175</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1004 de 2005. Op. cit., p. 2.

funcionando en el país.

Por el contrario, si se trata de una gran empresa que ocupa una gran área física y vincula una gran cantidad de mano de obra, entonces, ese sitio donde ya está instalada la empresa podría ser, con previa solicitud presentada ante la DIAN, calificado como Zona Franca Permanente Especial.

En el siguiente cuadro se presentan las modificaciones más importantes que se presentaron con el Decreto 383 de 2007:

Tabla 18. Comparativo Decreto 2685 de 1999-Decreto 383 de 2007

DECRETO 2685 DE 1999	DECRETO 383 DE 2007
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Parte general: se limita a dos materias:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece de manera general el efecto de la Zona Franca (alcance del régimen aduanero)</li> <li>- Establece la facultas de autorización del usuario operador</li> </ul> </li> <li>⊕ Capítulo VII: Establece obligaciones y responsabilidades de usuarios de Zona Franca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Modifica la parte general del Decreto estableciendo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen integral de Zona Franca que comprende:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipos de Zona Franca (ZFP, ZFPE, ZFT)</li> <li>- Características</li> <li>- Requisitos</li> </ul> </li> <li>• Posibilidad de ampliación o reducción del área de Zona Franca</li> <li>• Régimen integral acerca de los usuarios de Zona Franca</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Capítulo II: Regula las operaciones con destino a Zona Franca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Sección VI: Establece un régimen de Comercio Exterior</li> </ul>

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Febrero de 2007

**9.4.3 Decreto 4051 de 2007.** Mediante el Decreto 4051 de octubre 23 de 2007, el Gobierno Nacional ha entrado a modificar nuevamente las normas contenidas en el Título IX del Estatuto aduanero y cambiario (Decreto 2685 de 1999). En dicho Título se encuentra contenida toda la normatividad referente a las Zonas Francas.

Como se mencionó en el literal anterior, el Título IX fue modificado en el mismo año 2007 mediante el Decreto 383 de febrero 12 de 2007, decreto mediante el cual se contempló que junto a las Zonas Francas Permanentes también existirían las nuevas Zonas Francas Permanentes Especiales, que se podrían conformar dentro de cualquier parte del Territorio Nacional (sin incluir a las áreas geográficas del Territorio Nacional aptas para la exploración, explotación

o extracción de los recursos naturales no renovables definidos en el Código de Minas y Petróleos; párrafo 1 del artículo 392-1 del Estatuto Aduanero, modificado con el artículo 2 del Decreto 4051).

Como se puede observar, este era un nuevo panorama que se abría para las empresas que llegaran a operar, ya sea en Zonas Francas Permanentes o en Zonas Francas Permanentes Especiales; adicionando a ello los beneficios fiscales que allí se les otorgarían. Es razón por la que se considera, que el Decreto 4051 establece requisitos en la realización de nuevas inversiones y en aumento de mano de obra directa, como compensación por los beneficios que recibieran.

A continuación se hace un recuento de los principales cambios<sup>176</sup> que introduce el Decreto 4051 de 2007:

En el caso de que se pretenda obtener el reconocimiento como *Zona Franca Permanente* (se concedería por parte de la DIAN hasta por 30 años prorrogables hasta por el mismo término), la zona donde se haría tal reconocimiento no puede ser inferior a 20 hectáreas (artículo 393-1 del Estatuto Aduanero modificado con el artículo 4 del Decreto 4051).

Quien haría la solicitud del reconocimiento ante la DIAN será la persona jurídica que actuaría como Usuario Operador, persona que deberá cumplir con los 16 requisitos contenidos en el artículo 393-2 del Estatuto Aduanero (modificado con el artículo 5 del Decreto 4051), entre los cuales se encuentra el de acreditar un patrimonio líquido de 23.000 S.M.M.L.V.

También debe garantizar que al finalizar el quinto año siguiente a la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente, dicha Zona contará con al menos cinco (5) Usuarios Industriales (ya sea de Bienes y/o Servicios). Esos cinco usuarios industriales deberán realizar una nueva inversión que sumada sea igual o superior a 46.000 S.M.M.L.V.

Si lo que se quiere es solicitar el reconocimiento de una zona como *Zona*<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> ACTUALICESE.COM. Decreto 4051 de octubre de 2007 modifica nuevamente normatividad para empresas en Zonas Francas – Primera Parte [online]. Actualicese.com, octubre. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2007/10/26/decreto-4051-de-octubre-de-2007-modifica-nuevamente-normatividad-para-empresas-en-zonas-francas-primera-parte/>>

<sup>177</sup> ACTUALICESE.COM. Decreto 4051 de octubre de 2007 modifica nuevamente normatividad para empresas en Zonas Francas – Segunda Parte [online]. Actualicese.com, octubre. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2007/10/26/decreto-4051-de-octubre-de-2007-modifica-nuevamente-normatividad-para-empresas-en-zonas-francas-segunda-parte/>>

*Franca Permanente Especial* (que también se concedería por parte de la DIAN hasta por 30 años prorrogables hasta por el mismo término), en ese caso no aplica la exigencia de que el terreno sea de un área de mínimo 20 hectáreas (es decir, el área puede ser de cualquier extensión).

Así mismo, deberá existir un solo Usuario Operador (que puede ser el mismo que administre otra cualquiera de las Zonas Francas Permanentes o Especiales), y un único Usuario industrial (ya sea de Bienes o de Servicios).

No se aceptaría la participación en estas Zonas Francas Especiales a los que son solo Usuarios Comerciales. Estos últimos se entiende solo pueden funcionar en las Zonas Francas Permanentes, y en ellas no podrían ocupar más del 5% del área total de la Zona (artículo 393-21 del Estatuto Aduanero, modificado con el artículo 16 del Decreto 4051)

Ese único Usuario Industrial, si es usuario industrial de *Bienes*, deberá cumplir con los requisitos de los numerales 1 a 4, y 6 a 17, del artículo 393-3 del Estatuto Aduanero, modificado con el artículo 6 del Decreto 4051.

Pero si el Único usuario industrial que se instalaría en la Zona Franca Permanente Especial es un usuario industrial de *Servicios*, en ese caso deberá cumplir con los requisitos de los numerales 1 a 3, y 5 a 17, del artículo 393-3 del Estatuto Aduanero modificado con el artículo 6 del decreto 4051.

**9.4.4 Normatividad relacionada.** Se analizará una normatividad que le compete a la figura de Zona Franca.

**9.4.4.1 Beneficio de auditoria en la declaración de renta.** El artículo 689-1<sup>178</sup> del Estatuto tributario, contempla el beneficio de auditoria para los contribuyentes que incrementen su impuesto neto de renta por lo menos un porcentaje equivalente a 2.5 (ó 3 ó 5) veces la inflación causada del respectivo período gravable, en relación con el valor del impuesto neto de renta del año inmediatamente anterior; de esta manera la liquidación privada del impuesto de renta del contribuyente quedará en firme si dentro de los 18 (ó 12 ó 6) meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiera notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración sea debidamente presentada en forma oportuna y el pago se realice en los plazos fijados.

---

<sup>178</sup> Disponible en internet: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/código/estatuto_tributario.html)>

Dependiendo el incremento del impuesto que presente el contribuyente, se reduce el tiempo para que la declaración adquiera firmeza.

La posibilidad de acoger las declaraciones de renta a este beneficio de auditoría seguirá aplicando en las declaraciones de renta de los años 2007 hasta 2010, ya que ese beneficio estaba contemplado que terminara con las declaraciones del 2006.

Ahora es necesario analizar si por el hecho de que las empresas ubicadas en Zonas Francas tengan la ventaja de estar liquidando su impuesto de renta con una tarifa menor a la general usada para otros contribuyentes, entonces no podrían acoger sus declaraciones de renta al beneficio de auditoría.

El actual inciso segundo de dicho artículo 689-1 dice: “Esta norma no es aplicable a los contribuyentes que gocen de beneficios tributarios en razón a su ubicación en una zona geográfica determinada”.

Se puede entender que el objetivo de la DIAN es que a las empresas no se les den dos beneficios al mismo tiempo, es decir, que una empresa se tome gran parte de sus rentas como exentas, y al mismo tiempo se le otorgue el beneficio de auditoría.

Al respecto, Actualícese.com<sup>179</sup> considera que cuando el texto de la norma se refiere a “beneficios tributarios” otorgados por estar en una zona geográfica especial, se refiere sólo al beneficio de que el contribuyente pueda tratar sus rentas como exentas, algo que sí sucedió en las zonas Francas hasta el año 2006 y que también ha sucedido para las que se instalaron en las Zonas del Quindío (ley Quimbaya) y del Río Páez (Ley Páez). Es decir, que el tener una tarifa de renta más pequeña que la general no se tendría que considerar como que se está disfrutando de dos beneficios que impidan que el contribuyente se pueda acoger al beneficio de auditoría.

Lo anterior significaría que para este portal de internet, las empresas en Zonas Francas que tributen al 15% sí se podrían acoger al beneficio de auditoría desde el año 2007 en adelante, puesto que las únicas empresas a las que les aplica la restricción del artículo 689-1 del Estatuto Tributario por gozar de “beneficios tributarios” en razón a su ubicación en una zona geográfica son actualmente las empresas que gozan de rentas exentas en la zona del Quindío

---

<sup>179</sup> ACTUALICESE.COM. ¿Las empresas en Zonas Francas se pueden acoger al beneficio de auditoría en su Declaración de Renta? [online]. Actualícese.com, marzo. 2009. Disponible en internet: <<http://www.actualícese.com/actualidad/2009/03/30/las-empresas-en-zonas-francas-se-pueden-acoger-al-beneficio-de-auditoria-en-su-declaracion-de-renta/>>

y del Río Páez, según la cartilla para la Declaración de renta 2009<sup>180</sup>.

Por el contrario, Juan David Barbosa<sup>181</sup>, considera que la tarifa del 15% es un beneficio tributario y que este es concedido por la ubicación del contribuyente dentro de una Zona Franca, por lo que quienes gozan de esta menor tarifa no será posible solicitar el beneficio de auditoria, así cumplan con los requisitos en el monto de incremento de sus impuestos.

Lo cierto, es que sobre este asunto no hay claridad, no se conocen conceptos de la DIAN sobre el asunto.

**9.4.4.2 Rentas exentas.** El artículo 207-2 del Estatuto Tributario contiene una serie de conceptos que generan rentas exentas. Se podría entender que si las empresas en Zonas Francas están tributando desde el 2007 sobre sus rentas fiscales, así sea con una tarifa especial como la del 15%, eso no impediría que esas empresas se puedan beneficiar de explotar las actividades que dan lugar a rentas exentas como lo son por ejemplo las mencionadas en dicho artículo, pues las normas que crearon esas rentas exentas no dicen que solo quienes tributen a la tarifa general son los que se pueden beneficiar de ellas.

Sin embargo, la DIAN en el Concepto 64279 de Agosto 10 de 2009<sup>182</sup>, ha interpretado de que el hecho de que las empresas ubicadas en Zonas Francas y que son usuarias Industriales de bienes o servicios al beneficiarse de tributar a una tarifa más pequeña, les impediría tomarse al mismo tiempo los beneficios de rentas exentas mencionadas en normas como las del artículo 207-2 del Estatuto Tributario, ya que plantea que es procedente la aplicación del régimen especial de Zonas Francas, que en relación al impuesto sobre la renta establece una tarifa del 15%.

Para sustentar lo anterior, la DIAN interpreta que el objetivo de la Ley 1004 de 2005 fue darles un régimen especial a las empresas en Zonas Francas, que no solo las beneficia en tener tarifa pequeña en el impuesto de renta, sino en otros aspectos del IVA y en el tratamiento establecido respecto a la introducción de mercancías; y que por tanto con esos beneficios le quedan impedidos tomar otros beneficios como el de las rentas exentas del artículo 207-2.

---

<sup>180</sup> LEGIS. Guía Legis para la Declaración de renta 2009. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A., 2009. p. 164.

<sup>181</sup> BARBOSA, Juan David y SÁNCHEZ, Luís Orlando. Op. cit., p. 37.

<sup>182</sup> DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Impuesto sobre la renta: Zonas Francas. Concepto 064279 (10, agosto, 2009). Bogotá D.C., 2009. p. 3.

Aunque al revisar las normas que crearon las rentas exentas como las del anterior artículo, no dicen que esas rentas no puedan ser usadas por empresas ubicadas en Zonas Francas

De acuerdo a Actualicese.com<sup>183</sup>, lo que se ve en el concepto de la DIAN es un intento de establecer un bloqueo a lo que claramente se puede convertir en un excesivo acumulamiento de beneficios para las empresas ubicadas en Zonas Francas, ya que con el recaudo tributario para con esas empresas se iría al piso.

**9.4.4.3 Beneficio por inversión en activos fijos productores de renta.** La Ley 1370 de 2009 modifica importantes beneficios tributarios como el de la deducción especial por inversión en activos fijos productores de renta y prologa la vigencia del Impuesto al Patrimonio por los años 2011 a 2014.

Respecto al beneficio por inversión en activos fijos productores de renta, dicha ley con sus artículos 10 y 11, que terminan siendo complementarios entre sí, modifica las disposiciones contenidas en los artículos 158-3 y 240-1 del Estatuto Tributario.

Esos artículos disponen:

*Artículo 10.* Adiciónese el artículo 158-3 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

(...)

Parágrafo 2°. A partir del período gravable 2010, la deducción a que se refiere este artículo será del treinta por ciento (30%) del valor de las inversiones efectivas realizadas sólo en activos fijos reales productivos.

*Artículo 11.* Adiciónese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

(...)

Parágrafo 2°. A partir del período gravable 2010, la tarifa del quince por ciento (15%) a que se refiere este artículo no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trata el artículo 158-3 de este Estatuto.

---

<sup>183</sup> ACTUALICESE.COM. DIAN: las empresas en Zonas Francas no se pueden beneficiar de actividades que dan lugar a rentas exentas [online]. Actualicese.com, noviembre. 2009. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2009/11/30/dian-las-empresas-en-zonas-francas-no-se-pueden-beneficiar-de-actividades-que-dan-lugar-a-rentas-exentas/>>

El cambio que se hace al artículo 158-3 del Estatuto Tributario (agregándole solamente un párrafo 2), implica que todo lo que está contenido en ese mismo artículo 158-3, y que se ha estado aplicando desde su más reciente modificación con la Ley 1111 de diciembre de 2006, seguirá aplicándose de la misma forma durante los años 2010 y siguientes (es decir, que no se podrá comprar el activo a un vinculado económico, o que el activo se tiene que depreciar fiscalmente solo por línea recta, o que el uso del beneficio no da derecho a que la declaración quede cobijada con el beneficio de auditoría, etc.).

Lo único que cambiará será el porcentaje del valor del activo adquirido y que se puede llevar a la declaración de renta del año de la compra o de la construcción como una deducción especial fiscal. Dicho porcentaje se rebajará del 40% al 30%, nivel que tuvo cuando fue inicialmente creado con la Ley 863 de 2003 y que había aplicado entre los años 2004 a 2006.

Con esa reducción el Gobierno mejorará notablemente el recaudo del impuesto de renta pues solamente en el ejercicio gravable 2008 el uso de ese beneficio le significó al gobierno dejar de recibir 3,56 billones<sup>184</sup>.

Se debe aclarar además que esa reducción en el porcentaje que se puede tomar como deducción fiscal especial por inversión en activos fijos productores de renta aplicará para todo tipo de contribuyentes (sea que esté o no en Zona Franca).

Para aquellos que estén en Zona Franca siendo Usuarios industriales o Usuarios operadores (que tributan en renta a la tarifa del 15%), y por causa de la modificación que se le hizo al artículo 240-1 del Estatuto Tributario agregándole un párrafo 2, esas empresas en la práctica van a tener que renunciar al beneficio de la deducción especial por inversión en activos fijos, pues si lo usaran entonces ya no tributarían en renta a la tarifa del 15% sino a la del 33%, algo que sería desventajoso para todas ellas.

Claro está, si alguna empresa en Zona Franca de las que tributan al 15% decide usar el beneficio por inversión en activos fijos y con ello se le forma una “pérdida fiscal”, y por tanto le tocaría tributar al 33% de su Renta presuntiva (3% del patrimonio líquido al inicio del año), puede que sí le convenga usar el beneficio pues no solo puede que termine pagando un impuesto más pequeño del que saldría aplicando 15% a su renta líquida ordinaria sino que incluso esa

---

<sup>184</sup> ACTUALICESE.COM. Gobierno sanciona la Ley de Reforma Tributaria 1370 de Diciembre 30 de 2009 [online]. Actualicese.com, enero. 2010. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2010/01/04/gobierno-sanciona-la-ley-de-reforma-tributaria-1370-de-diciembre-30-de-2009/>>

“pérdida fiscal” se puede reciclar en cualquiera de los años siguientes<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> *Ibidem*

## 10. APOORTE DE LAS ZONAS FRANCAS A LA INVERSION Y GENERACION DE EMPLEO EN PALMIRA

### 10.1 ZONAS FRANCAS EN PALMIRA

**10.1.1 Zona Franca Palmaseca.** Cuenta con bodegas, oficinas y patios con la infraestructura requerida y los servicios necesarios para el desarrollo de proyectos en un área geográfica con un régimen especial que le permite a las compañías tener acceso a múltiples privilegios<sup>186</sup>.

En infraestructura cuenta con energía, telecomunicaciones, agua, seguridad, departamento de operaciones, DIAN, casino de alimentación, servicio médico y entidad financiera.

Se definen como Zona Franca<sup>187</sup> por su:

- ⊕ *Historia y experiencia.* Es usuario operador desde el 1 de julio de 1994. Es la primera Zona Franca de la región.

- ⊕ *Solidez*

- ⊕ *Capital humano.* Personal técnico y profesional calificado, experiencia en el sector, baja rotación de personal, contratación directa y formal, gestión por competencias.

- ⊕ *Procesos eficientes y garantizados:* Fundadores BASC, con mas de 9 años de certificación continua, soporte técnico, sistema de gestión de calidad.

- ⊕ *Nivel de operaciones.* Operaciones de comercio exterior anual: USD 2.100 MM aproximadamente. Promedio anual de 30000 aprobaciones de Formularios de movimiento de mercancías (FMM) con sus certificados de integración. Se realizan 5.000 recepciones anuales de tránsitos aduaneros con su correspondiente verificación física y manifiesto en el sistema SYGA de la DIAN. Atienden 80.000 vehículos de carga anuales. Realizan anualmente el

---

<sup>186</sup> ZONA FRANCA PALMASECA. Op cit., p. 22.

<sup>187</sup> Ibidem

control de 155.000 vehículos nuevos para almacenamiento.

#### ✦ *Tecnología/Software*

Entre sus principales compromisos con los empresarios se encuentran: facilitar el desarrollo de nuevas empresas, fortalecer las actuales a través de la capacitación y operación del régimen franco, herramienta clave para hacer sus operaciones más rentables y competitivas, proveer una infraestructura adecuada para el desarrollo de sus operaciones, fomentar los encadenamientos productivos y velar ante las entidades estatales por la estabilidad normativa.

**10.1.2 Zona Franca del Pacifico.** Es una empresa de carácter privado, sus accionistas son un grupo de empresarios con la más variada experiencia en comercio internacional, creación y promoción de proyectos de gran escala y en el desarrollo de planes de interés social<sup>188</sup>.

En infraestructura cuenta con: amplias vías internas con pavimento asfáltico, propia planta de tratamiento de agua potable, sistema de tratamiento de aguas residuales, energía, subestación eléctrica, basculas electrónicas, etc.

En el desarrollo del área<sup>189</sup>, tiene 554.000 m<sup>2</sup> y 70% de área declarada, con una inversión de USD \$ 40 millones en infraestructura.

## **10.2 CONTRIBUCION DE LAS ZONAS FRANCAS A LA INVERSIÓN Y A LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN PALMIRA: PERIODO (2006-2009)**

La ciudad de Palmira cuenta con dos Zonas Francas Permanentes, la Zona Franca Palmaseca y Zona Franca del Pacifico, las cuales son usuarios operadores desde 1994 y 1993, respectivamente. Se han consolidado como las más importantes en el sur occidente colombiano. Por esta razón y por su tiempo de permanencia se realizó el presente estudio en estas zonas especiales económicas.

En el capítulo anterior, se ha dado a conocer el efecto general de la Ley 1004 de

---

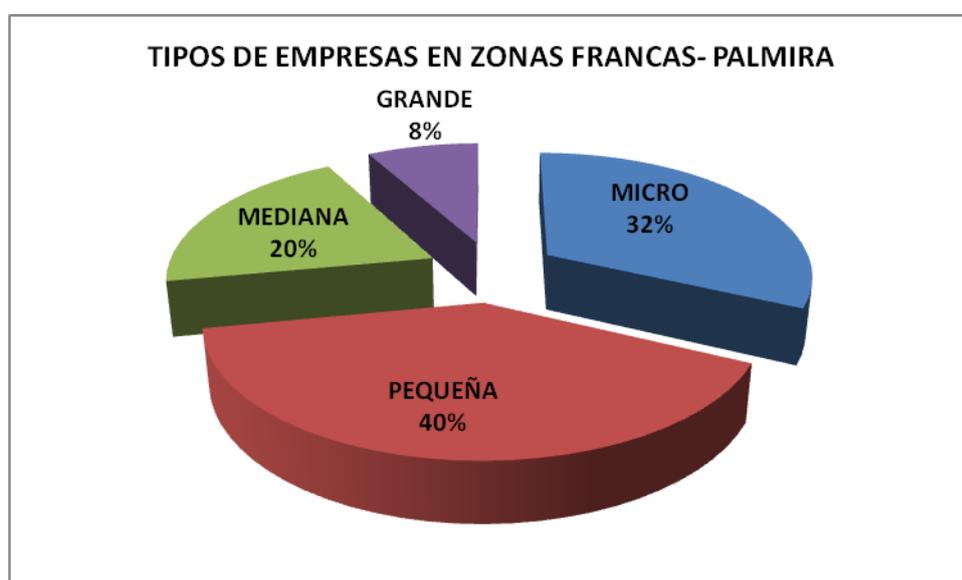
<sup>188</sup> ZONA FRANCA DEL PACIFICO. En: Foro sobre Actualidad de las Zonas Francas (5, agosto, 2009: Cali, Valle). Memorias: Iccomex, 2009. p. 5.

<sup>189</sup> Ibidem

2005 en las Zonas Francas de los diferentes departamentos. Ahora se analizará la incidencia de los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas, específicamente en la ciudad de Palmira, a través de las empresas encuestadas instaladas en la Zona Franca Palmaseca y Zona Franca del Pacifico. Esta incidencia se estudiará desde el año 2006 al 2009.

En primer lugar, es necesario conocer los tipos de empresas que se encuentran ubicadas en las Zonas Francas.

Figura 12. Tipos de empresas en Zonas Francas- Palmira



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

TIPO DE EMPRESA	No. DE EMPRESAS	PORCENTAJE
MICROEMPRESA	8	32%
PEQUEÑA	10	40%
MEDIANA	5	20%
GRANDE	2	8%
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

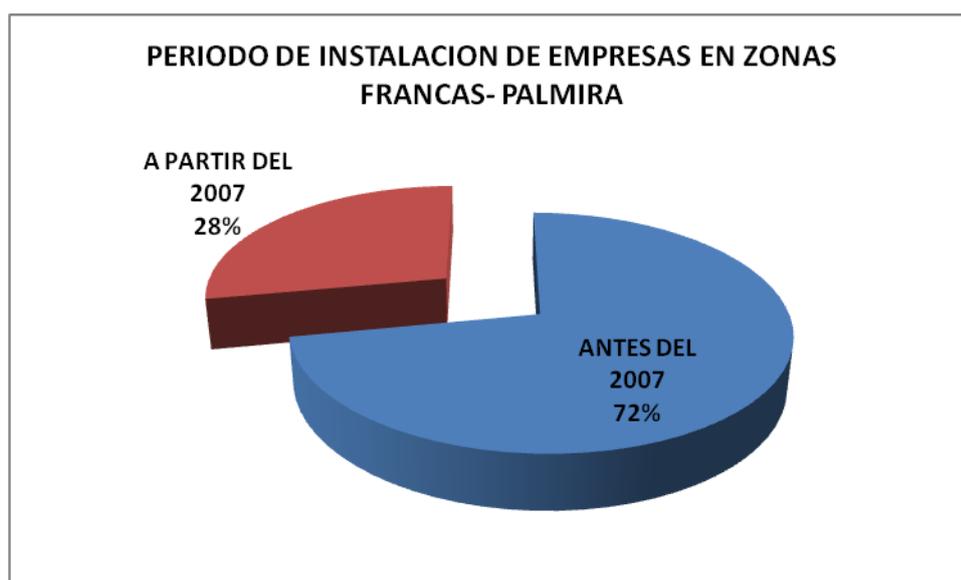
Esta información fue obtenida a través de las encuestas realizadas, pero se corroboró con la Ley 590 del 2000 y Ley 905 de 2004. Como la clasificación del tipo de empresa se encuentra estipulada por la cantidad de activos y por el salario mínimo mensual legal vigente, esta información corresponde al año 2009.

En las Zonas Francas de Palmira están ubicadas principalmente micro y pequeñas empresas, correspondiendo a un 72% de la totalidad, 32% y 40% respectivamente. Continúan las medianas empresas en un 20% y por último las grandes empresas con una minoría de 8%.

Este resultado se asemeja con un estudio económico de las Zonas Francas a nivel nacional que realizó la Universidad de los Andes en 2005, donde concluyó que la mayoría de las empresas instaladas en estas áreas geográficas son pequeñas empresas, el resultado fue de 51% para estas, aunque es seguido por las grandes empresas con un 25% y por las medianas en un 24%.

El año de instalación de las empresas es muy importante, ya que así se conocerá si se ubicaron antes o después de la entrada en vigencia de la Ley 1004 de 2005, es decir, en el 2007.

Figura 13. Periodo de instalación de empresas en Zonas Francas- Palmira



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

AÑO DE INSTALACION	No. DE EMPRESAS	PORCENTAJE
ANTES DEL 2007	18	72%
A PARTIR DEL 2007	7	28%
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

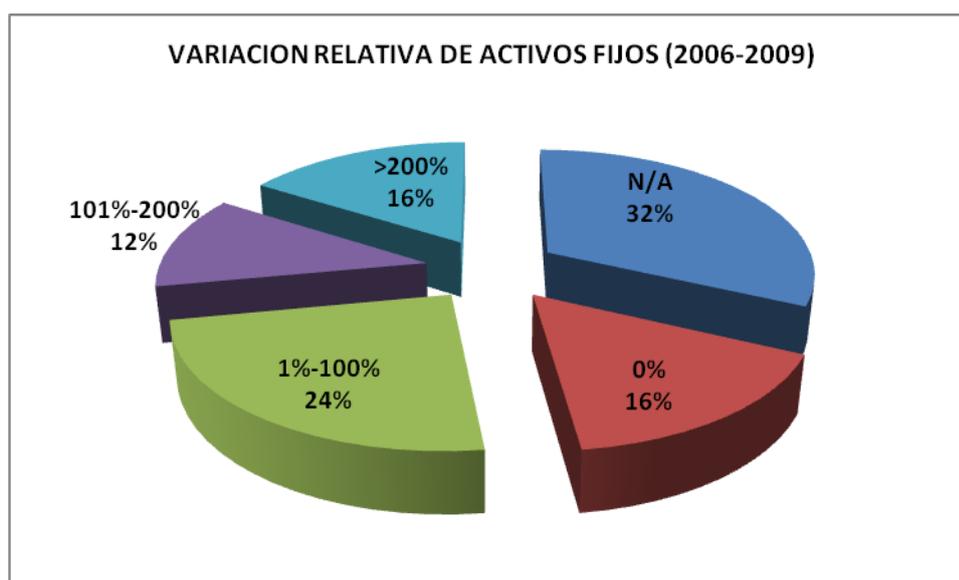
El 72% de las empresas que se encuentran en las Zonas Francas se instalaron antes del 2007, el 28% se instalaron a partir del mismo. De acuerdo al panorama general de las Zonas Francas el nivel de incremento de estas zonas en el país, fue bastante significativo a partir de la vigencia de la Ley 1004; no ocurrió lo mismo al interior de las Zonas Francas de Palmira, ya que no hubo un aumento afluente de empresas que se instalaran en estas áreas.

**10.2.1 Captación de inversión en activos fijos.** Hasta el año 2006, el 76% de las empresas existentes realizaron inversión en activos fijos, solo el 24% no realizó ningún tipo de inversión en este campo. En el periodo 2007-2009 con las nuevas empresas, el 60% realizó inversión, un 36% no realizó y un 4% no aplica. En este último rubro se ubica una empresa que está instalada, pero que no ha llevado a cabo la ejecución del proyecto.

A pesar del porcentaje de empresas que invirtieron en ambos periodos, el segundo (2007-2009) no presentó un mayor porcentaje de empresas que invirtieran, a pesar de la aplicación de la Ley 1004.

Ahora se presenta una variación porcentual de todo el periodo de estudio, de 2006 a 2009:

Figura 14. Variación relativa de activos fijos 2006-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de Estados Financieros registrados en la Cámara de Comercio de Palmira, por empresas en Zonas Francas

VARIACION RELATIVA DE ACTIVOS FIJOS	No. EMPRESAS	PORCENTAJE
N/A	8	32%
0%	4	16%
1%-100%	6	24%
101%-200%	3	12%
>200%	4	16%
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

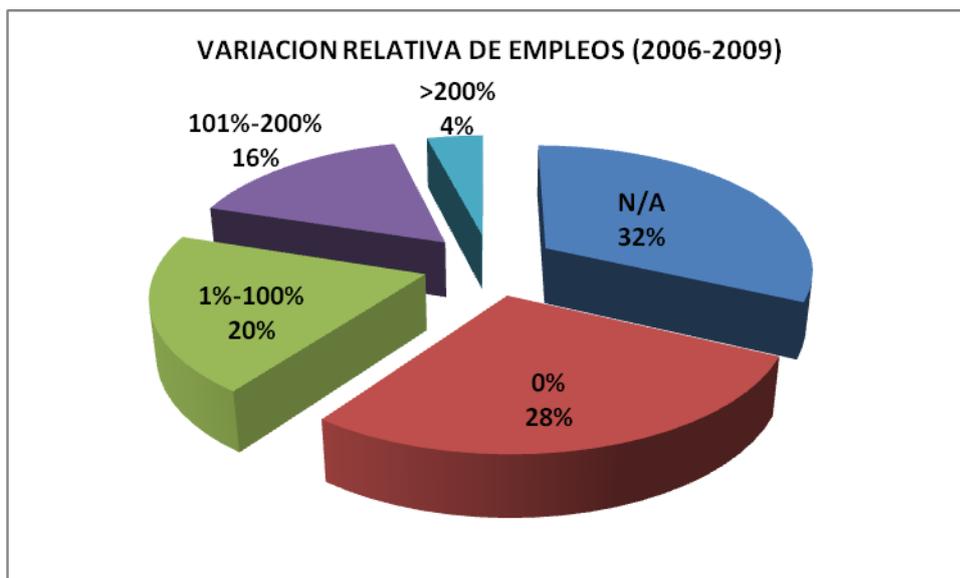
Dentro del 32% del porcentaje que no aplica, se encuentra la empresa que no ha ejecutado actividades y las 7 empresas de la muestra que se establecieron a partir del 2007, ya que la variación corresponde desde el 2006. Un 16% de las empresas no tuvieron ningún incremento en su inversión. Tuvieron incremento de: 1%-100% en la inversión 24% de las empresas; de 101%-200%, 12% de las empresas e inversión en activos fijos superior a 200% el 16% de las empresas.

Con este tipo de variación se observa un incremento favorable de inversión en activos fijos desde el año 2006.

Las cifras de inversión en activos fijos no fueron suministradas por los gerentes o representantes legales de las empresas encuestadas, se abstuvieron de responder esta información en el cuestionario planteado. Las cifras con que se realizaron las tabulaciones, corresponde a cifras obtenidas en los balances generales de las empresas desde 2006 a 2009, reportados en Cámara de Comercio.

**10.2.2 Generación de empleo.** La generación de empleo es un factor importante en la figura de las Zonas Francas, se analizará a través de una variación porcentual en el periodo 2006-2009:

Figura 15. Variación relativa de empleos (2006-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de información reportada a la Cámara de Comercio de Palmira, por empresas en Zonas Francas

VARIACION RELATIVA DE EMPLEOS	No. EMPRESAS	PORCENTAJE
N/A	8	32%
0%	7	28%
1%-100%	5	20%
101%-200%	4	16%
>200%	1	4%
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Dentro del 32% del porcentaje que no aplica, se encuentra la empresa que no ha ejecutado el proyecto y las 7 empresas de la muestra que se establecieron a partir del 2007. Un 28% de las empresas no presentó incremento en el número de empleos generados. El 20% de las empresas aumentaron de 1% a 100% los empleos, de 101% a 200% en aumento de empleos correspondió al 16% de las empresas y por último, 4% de las empresas tuvieron incremento mayor a 200% en los empleos.

De acuerdo a este resultado, no fue significativo el porcentaje de empresas que aumentaron los empleos generados.

El número de empleos no fueron suministrados por los gerentes o representantes legales de las empresas encuestadas, solo el 10% respondió a la pregunta. Por esta razón, las tabulaciones correspondieron a los empleos

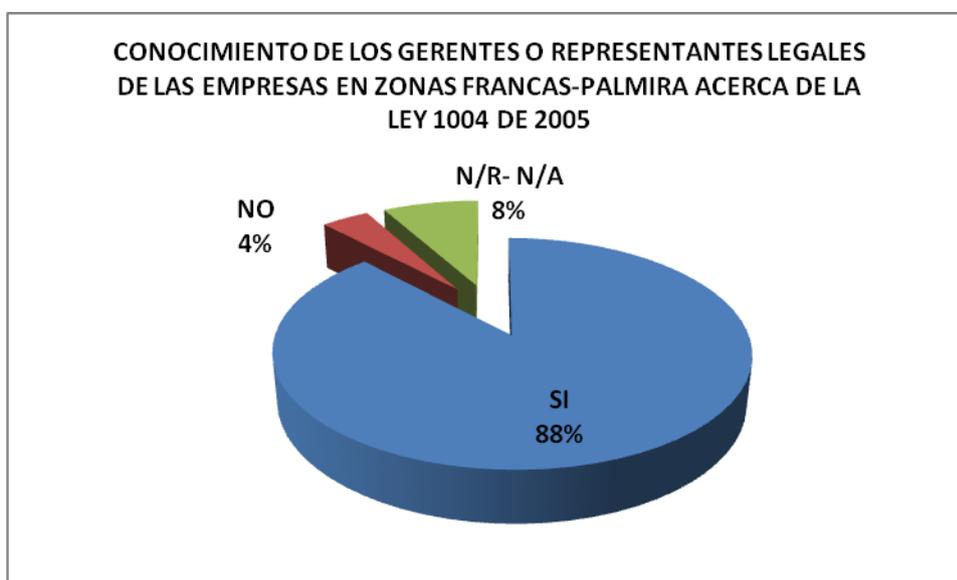
que reportan las empresas en Zonas Francas a la Cámara de Comercio en la renovación anual de la matrícula mercantil.

### 10.3 INCIDENCIA DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS OTORGADOS A ZONAS FRANCAS RESPECTO A LA INVERSIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO EN PALMIRA

A lo largo de este trabajo se han descrito los beneficios otorgados a las Zonas Francas en materia aduanera, de comercio exterior y de tributaria. El objetivo planteado es establecer la incidencia de los beneficios tributarios en la captación de inversión y generación de empleo en Palmira, según la Ley 1004 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007.

Es importante saber si los gerentes o representantes de las empresas encuestadas tienen conocimiento de la Ley 1004 de 2005.

Figura 16. Conocimiento de los Gerentes o Representantes Legales de las empresas en Zonas Francas- Palmira a cerca de la Ley 1004 de 2005



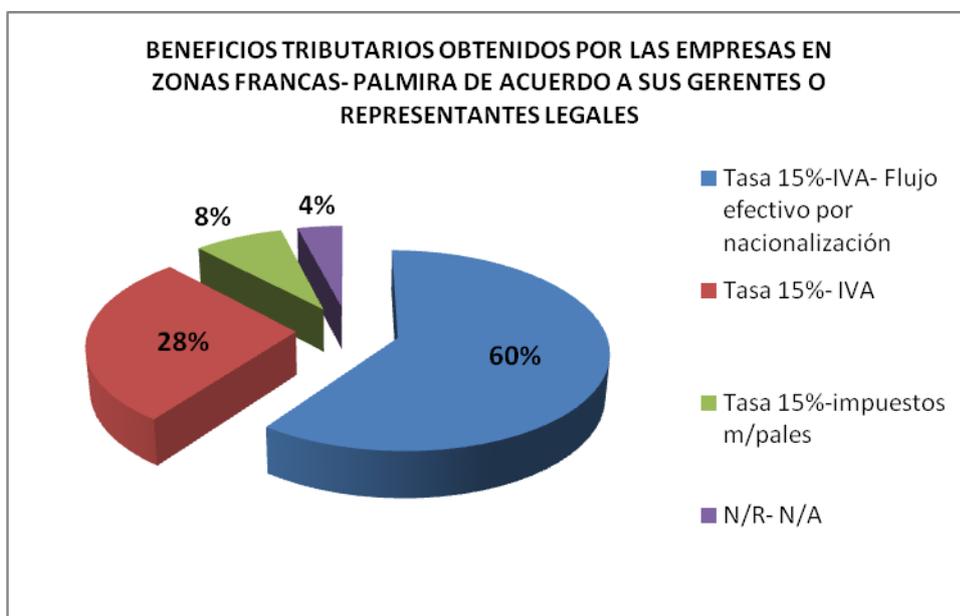
Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

CONOCIMIENTO DE LA LEY 1004 DE 2005	GERENTES- REPRESENTANTES LEGALES	PORCENTAJE
SI	22	88%
NO	2	8%
N/R- N/A	1	4%
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

El 88% de los encuestados conoce de la Ley 1004 de 2005, solo el 8% no sabe de la ley y el 4% (solo un encuestado) no respondió.

Una vez aclarado el punto anterior, se pregunta a los gerentes o representantes, cuales beneficios tributarios recibe para corroborarlos con la normatividad

Figura 17. Beneficios tributarios más importantes obtenidos por las empresas en Zonas Francas-Palmira de acuerdo a sus Gerentes o Representantes Legales



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

BENEFICIOS TRIBUTARIOS OBTENIDOS	GERENTES- REPRESENTANTES LEGALES	PORCENTAJE
Tasa 15%-IVA- Flujo efectivo por nacionalización	15	60%
Tasa 15%- IVA	7	28%
Tasa 15%-impuestos m/pales	2	8%
N/R- N/A	1	4%
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

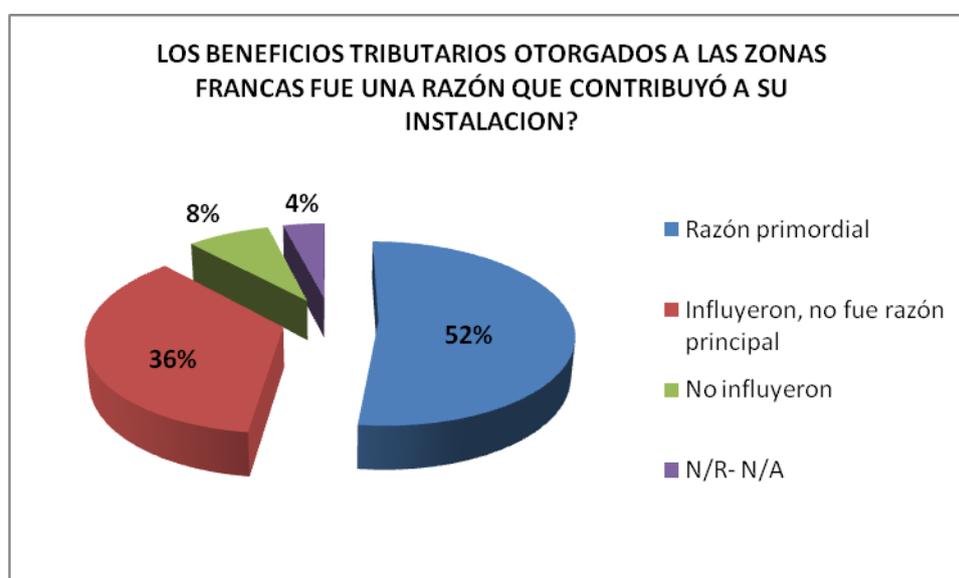
El 60% de los encuestados le da prioridad al beneficio del 15% de tasa impositiva en el pago de la renta, a la exención del IVA y al flujo de efectivo

obtenido por efectos de nacionalización. El 28% responde que la tarifa del 15% en renta y el IVA. Se consideran estos los beneficios más representativos que obtienen las empresas instaladas en las Zonas Francas.

En un porcentaje bajo (8%) se encuentran las exenciones en el pago de impuestos municipales.

Los anteriores beneficios influyeron en la instalación de las empresas que se encuentran instaladas en las Zonas Francas de Palmira, así respondieron los gerentes o representantes:

Figura 18. Influencia de beneficios tributarios en instalación de empresas en Zonas Francas-Palmira de acuerdo a Gerentes y Representantes Legales



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

INFLUENCIA DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS	GERENTES- REPRESENTANTES LEGALES	PORCENTAJE
Razón primordial	13	52%
Influyeron, no fue razón principal	9	36%
No influyeron	2	8%
N/R- N/A	1	4%
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Un 52% de los encuestados consideró a los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas como la razón primordial de instalación. Consideran que

estos beneficios influyeron, más no fue la razón principal, un 36% de los encuestados; para estos las razones principales fueron cumplimiento de la planeación estratégica, misión, visión, perspectiva de negocio, entre otras.

No consideró los beneficios como la razón de instalación un 8% de los encuestados.

## 11. CONCLUSIONES

Las Zonas Francas son una herramienta que han sido creadas para ser dinamizadoras en una economía; a partir de la creación de las mismas, se pretende incrementar los flujos de inversión tanto nacionales como extranjeros, traer mayores oportunidades para los empresarios, generar más empleos y una mayor actividad económica. En Colombia, las Zonas Francas han pasado por dos fases, antes y después de la Ley 1004 de 2005, con la cual se cambiaron las reglas de juego, pasaron de ser de entidades de comercio exterior para convertirse en mecanismos para atraer inversiones y generar empleo en el país.

La crisis económica internacional que ha afectado a Latinoamérica, impulsó la creación de nuevas estrategias que reactiven el crecimiento económico, una de las maniobras que optó Colombia fue incentivar la inversión extranjera directa a través de la reforma al sistema de Zonas Francas. Esto se dio a través del Decreto 383 y Decreto 4051 de 2007, el cual modifican la parte general del decreto implantando un régimen integral de Zonas Francas, que incluye la clasificación, características, requisitos, posibilidades de ampliación o reducción de área, régimen integral de los usuarios y también establece un régimen de comercio exterior. Hasta el 2007 el país contaba con 11 Zonas Francas y después de ese año se han aceptado alrededor de 65 proyectos. La nueva normatividad ha utilizado diversos instrumentos como el de reducción del impuesto de renta para atraer nuevos inversionistas nacionales y extranjeros.

Cuando se habla de áreas delimitadas dentro del territorio nacional bajo normatividades especiales en temas tributarios, aduaneros y de comercio exterior, las Zonas Francas se deben distinguir entre las diferentes clases que existen con el fin de conocer tanto los beneficios y características como sus requisitos para acceder al régimen. En primera instancia, se encuentran las Zonas Francas Permanentes (ZFP), que por definición son aquellas en las que el usuario operador, persona jurídica encargada de la dirección de la Zona Franca y de la calificación de los usuarios que se instalen en ellas, administra la zona en la cual las empresas instaladas desarrollan sus actividades industriales, comerciales o de servicios. Por otro lado aparecen las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE), también denominadas uniempresariales, que incluyen un componente más exigente que el de las Zonas Francas Permanentes, ya que fueron creadas con el objeto de liderar proyectos de alto impacto económico y social y además se les exige un alto componente de reconversión industrial o de transferencia tecnológica.

Por último se encuentran las Zonas Francas Transitorias (ZFT), las cuales, aunque se alejan un poco de las dos anteriores por su temporalidad, deben tenerse en cuenta ya que son consideradas de gran importancia, dentro de esta misma gama de espacios con normatividad especial. Son creadas para la ejecución de eventos que tengan un impacto sobre el comercio del país tales como ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional.

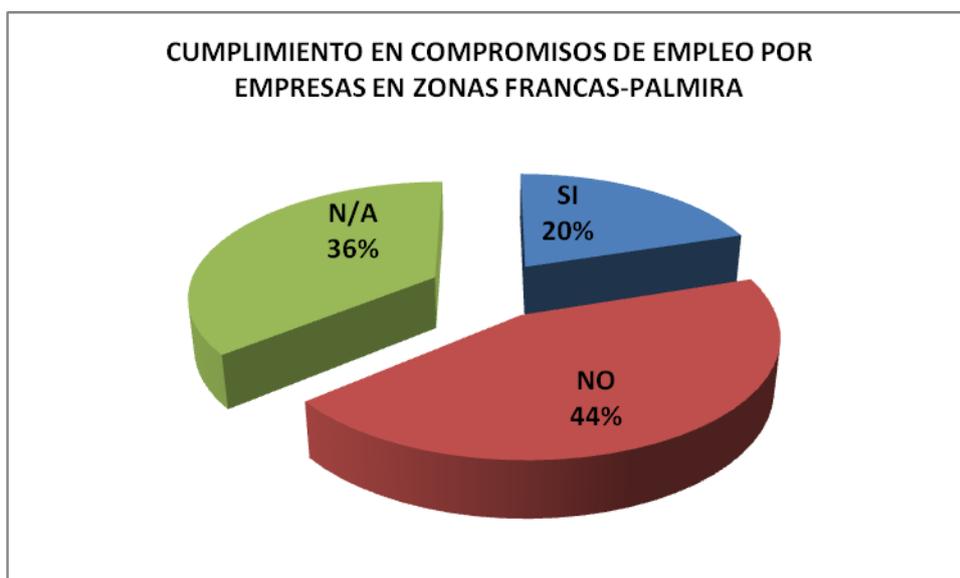
Volviendo a las Zonas Francas Permanentes, el presente estudio se realizó en dos de ellas, a una muestra de 25 empresas instaladas en la Zona Franca Palmaseca y en la Zona Franca del Pacífico, ubicadas en la ciudad de Palmira.

Esta investigación concluyó que a 2009, el 32% de las empresas en mencionadas Zonas Francas, son microempresas, el 40% son pequeñas, el 20% son medianas y el 8% son grandes. De acuerdo al Decreto 4051 de 2007, cuando establece los compromisos de Inversión y empleo de los usuarios dispone que las personas jurídicas que pretendan ser calificadas como Usuarios industriales de bienes, Usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales de una Zona Franca Permanente, deberán invertir y crear empleos, dependiendo de su nivel de activos y por ende del tipo de empresa que sean. Por ejemplo, las microempresas no tienen compromisos mínimos ni de empleos ni de nueva inversión en 3 años de haber obtenido la declaratoria, las pequeñas tienen compromisos de 20 empleos. Por consiguiente, como en las Zonas Francas de Palmira están concentrados el 72% en micro y pequeñas empresas, solo se generarían 20 empleos mínimos aportados por cada pequeña empresa.

De acuerdo a los empleos reportados por las empresas en Zonas Francas, en la renovación de matrícula mercantil a la Cámara de Comercio de Palmira, y de acuerdo a los requisitos del Decreto 4051 de 2007, se estableció:

CUMPLIMIENTO EN EMPLEOS GENERADOS	No. EMPRESAS	PORCENTAJE
SI	5	20%
NO	11	44%
N/A	9	36%
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Figura 19. Cumplimiento en compromisos de empleo por empresas en Zonas Francas- Palmira



Fuente: Elaboración propia a partir de información reportada a la Cámara de Comercio de Palmira, por empresas en Zonas Francas

El 36% de las empresas no aplican, ya que corresponden a microempresas (no tiene compromisos de empleo) y a una empresa que no ha iniciado la ejecución del proyecto. El 20% de las empresas cumplen los requisitos de empleo, pero no ocurre lo mismo con el 44% restante.

Por el tiempo que ha transcurrido desde el inicio del Decreto 4051 de 2007 y la exigencia de realizar nuevas inversiones en tres años siguientes a la declaratoria, se concluye que solo hasta finalizar el año 2010 se podrá conocer el cumplimiento de las inversiones realizadas por las medianas y grandes empresas. En cuanto a los activos fijos realizados en los periodos 2006-2009, se notó incrementos significativos de un periodo a otro.

Es importante resaltar que si bien el nuevo régimen brinda diferentes incentivos a las empresas en las Zonas Francas, se espera que estas generen empleos y capten inversión en activos fijos, según su nivel de activos.

Respecto a la Ley 1004 de 2005 y a los Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007, a pesar de la importancia a nivel nacional y de los beneficios que presentaron, en las empresas instaladas en las Zonas Francas de Palmira no hubo un impacto considerable en cuanto al número de empresas instaladas, ya

que de las empresas encuestadas, el 72% corresponde a empresas que se establecieron antes del 2007 y solo el 28% a empresas que se instalaron a partir del mismo año.

El objetivo planteado inicialmente era establecer la incidencia de los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas en la captación de inversión y generación de empleo en Palmira, según la Ley 1004 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007; por ende se concluye que si hay tal incidencia de estos incentivos en la razón por la que se establecen las empresas en las Zonas Francas Palmaseca y del Pacífico, pero no necesariamente influyen en la captación de inversión y generación de empleo, ya que no siempre hay cumplimiento de los compromisos de estos índices por parte de las empresas instaladas. Además se considera el hecho de que la mayoría son micros y pequeñas empresas que no van a generar un considerable número de empleos.

En consecuencia, se comprueba la hipótesis “De acuerdo a la Ley 1004 de 2005 y a sus Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007, los usuarios de las Zonas Francas gozan de una mayor oportunidad de disminuir la carga tributaria, pero no se refleja significativamente en la captación de inversión y generación de empleo”.

## 12. PRESUPESTO

RECURSOS	FUENTES DE FINANCIACIÓN	COSTO EN \$
<b>Académicos</b> Asesorías	Recursos propios	-
<b>Bibliográficos</b> Libros Revistas Periódicos Fotocopias	Recursos propios	40.000 - - 10.000
<b>Materiales</b> Medios magnéticos Internet Teléfono Tinta de impresora Papel Carpetas Anillado Empastado Impresión	Recursos propios	10.000 80.000 20.000 30.000 20.000 - 10.000 - 40.000
<b>Viajes</b> Transporte Viáticos	Recursos propios	50.000 -
<b>TOTAL \$</b>		<b>310.000</b>





## BIBLIOGRAFIA

ACCIÓN. Zonas Francas dinamizadoras de la inversión [online]. En: Revista Acción. Marzo, 2008, edición 094. Disponible en internet: <<http://www.ccc.org.co/accion/094/f.html>>

ACTUALICESE.COM. Decreto 4051 de octubre de 2007 modifica nuevamente normatividad para empresas en Zonas Francas – Primera Parte [online]. Actualicese.com, octubre. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2007/10/26/decreto-4051-de-octubre-de-2007-modifica-nuevamente-normatividad-para-empresas-en-zonas-francas-primera-parte/>>

------. Decreto 4051 de octubre de 2007 modifica nuevamente normatividad para empresas en Zonas Francas – Segunda Parte [online]. Actualicese.com, octubre. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2007/10/26/decreto-4051-de-octubre-de-2007-modifica-nuevamente-normatividad-para-empresas-en-zonas-francas-segunda-parte/>>

------. DIAN: las empresas en Zonas Francas no se pueden beneficiar de actividades que dan lugar a rentas exentas [online]. Actualicese.com, noviembre. 2009. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2009/11/30/dian-las-empresas-en-zonas-francas-no-se-pueden-beneficiar-de-actividades-que-dan-lugar-a-rentas-exentas/>>

------. El impuesto de ganancias ocasionales empezará a golpear a las sociedades comerciales – Segunda Parte [online]. Actualicese.com, febrero. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2007/02/26/el-impuesto-de-ganancias-ocasionales-empezara-a-golpear-a-las-sociedades-comerciales-segunda-parte/>>

------. En el 2007 aplicará norma de ley 1004 de 2005 que pone limites a los costos de empresas en Zonas Francas [online]. Actualicese.com, octubre. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2007/10/08/en-el-2007-aplicara-norma-de-ley-1004-de-2005-que-pone-limites-a-los-costos-de-empresa-en-zonas-francas/>>

------. Gobierno modifica el cálculo de las utilidades y/o dividendos no gravados para socios o accionistas [online]. Actualicese.com, enero. 2008. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2008/01/04/gobierno-modifica-el-calculo-de-las-utilidades-yo-dividendos-no-gravados-para-socios-o-accionistas/>>

-----. Gobierno sanciona la Ley de Reforma Tributaria 1370 de Diciembre 30 de 2009 [online]. Actualicese.com, enero. 2010. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2010/01/04/gobierno-sanciona-la-ley-de-reforma-tributaria-1370-de-diciembre-30-de-2009/>>

-----. ¿Las empresas en Zonas Francas se pueden acoger al beneficio de auditoría en su Declaración de Renta? [online]. Actualicese.com, marzo. 2009. Disponible en internet: <http://www.actualicese.com/actualidad/2009/03/30/las-empresas-en-zonas-francas-se-pueden-acoger-al-beneficio-de-auditoria-en-su-declaracion-de-renta/>

-----. Proyecto de Ley Zonas Francas/Vuelco al Proyecto de Zonas Francas en el Senado [online]. dic. 2005. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2005/12/02/proyecto-de-ley-zonas-francasvuelco-al-proyecto-de-zonas-francas-en-el-senado/>>

-----. Qué cambios trajo la Mini-Reforma Tributaria que vino con la Ley 1004 de Dic. 30 de 2005? [online]: Actualicese.com, enero. 2006. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/actualidad/2006/01/06/que-cambios-trajo-la-mini-reforma-tributaria-que-vino-con-la-ley-1004-de-dic-30-de-2005/>>

ALCALDÍA MUNICIPAL DE PALMIRA; CÁMARA DE COMERCIO DE PALMIRA y FUNDACIÓN PROGRESAMOS. Anuario Estadístico de Palmira 2008. Disponible en internet: <<http://www.fundacionprogresamos.org.co/anuario/archivos/>>.

ARDILLA, José Fernando. Teorías económicas [online]: EUMED.NET Enciclopedia y Biblioteca Virtual. Disponible en internet: <<http://www.eumed.net/>>

BARBOSA, Juan David y SÁNCHEZ, Luís Orlando. El régimen de Zonas Francas en Colombia. En: Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario. 2008, no. 58,. 48 p.

BARRERA, William; BETANCOURTH, Alex y LÓPEZ, Carlos Alfonso. Análisis competitivo del usuario comercial de la Zona Franca Palmaseca. Trabajo de grado Administrador de Empresas. Santiago de Cali: Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración. Programa de Administración de empresas, 2000. 95 p.

CADENA ANTIA, Francisco Diego. Zona Franca Industrial y Comercial “Manuel Carvajal Sinisterra, Palmaseca”: Normas legales, procedimientos, reglamentos. 2 ed. Palmira: 1978. 120 p.

CÁMARA DE COMERCIO DE PALMIRA. Registro Mercantil.

CASTRO, Andrés Mauricio. Exportación e importación [online]: Disponible en internet: <<http://www.uamerica.edu.co/comercio/exportacion/htm/>>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 105. (31, diciembre, 1958). Por la cual se crea la Zona Franca de Barranquilla y se autoriza la creación de otras. Bogotá, D.C., 1958. 8 p.

-----. Ley 109. (13, diciembre, 1985). Por la cual se establece el Estatuto de las Zonas Francas. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1985. no. 37273. 11 p.

-----. Ley 863 (29, diciembre, 2003). Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Diario oficial. Bogotá, D.C., 2003. No. 45415. 24 p.

-----. Proyecto de Ley 141. (19, diciembre, 2005). Por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión. Bogotá D.C., 2005. 15 p.

-----. Ley 1004. (30, diciembre, 2005). Por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá, D.C., 2005. No. 46138. 6 p.

-----. Ley 1111. (27, diciembre, 2006). Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2006. no. 46494. 36 p.

-----. Ley 1370 (30, diciembre, 2009). Por el cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario. Diario oficial. Bogotá, D.C., 2009. No. 47578. 5 p.

COLOMBIA. MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Manual para presentación de solicitudes de declaratoria de Zonas Francas. Bogotá D.C., 2009. 17 p.

----- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 2131 (16, septiembre, 1991). Por el cual se dictan normas sobre la estructura y funcionamiento de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1991. no. 40036. 5 p.

----- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 2685 (28, diciembre, 1999). Por el cual se modifica la Legislación Aduanera. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1999. No. 43834. p. 58.

----- Decreto 4271. (23, noviembre, 2005). Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Diario oficial. Bogotá, D.C., 2005. no. 46104. 5 p.

----- Decreto 383. (12, febrero, 2007). Por el cual se modifica el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2007. 90 p.

----- Decreto 4051 (23, octubre, 2007). Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2007. 27 p.

----- Decreto 4980. (27, diciembre, 2007). Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2007. 2 p.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. CONSEJO ASESOR DE MINISTROS DE TRABAJO. Declaración Andina sobre Políticas Integrales para el Desarrollo, el Trabajo y la Competitividad. En: Conferencia Regional Andina sobre Empleo (1: 22-23, noviembre: Lima, Perú). Memorias. Lima: 2004. 3 p.

CONSEJO DE ESTADO. Resumen Sentencia No. 1586 (7, octubre, 2004). ZONA FRANCA. Interpretación y aplicación del artículo 402 del Estatuto Aduanero. Bogotá D.C., 2004. p. 3.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA y ALCALDIA DE PALMIRA. Agenda ambiental del municipio de Palmira. Resumen ejecutivo. 2002. 55 p.

DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DINERO.COM. Las ventajas de la Zona Franca [online], Citado por ACTUALICE.COM: jun. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/noticias/las-ventajas-de-las-zonas-francas/>>

------. Mucha aprobación, poco desarrollo [online]. En: Dinero.com. Febrero, 2010. Disponible en internet: <[http://www.dinero.com/wf\\_imprimirarticulo.aspx?idref=68849&idtab=1](http://www.dinero.com/wf_imprimirarticulo.aspx?idref=68849&idtab=1)>

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Concepto 67279 (16, octubre, 2002). Retención en la fuente. Bogotá, D.C., 2002. p. 4.

------. Impuesto sobre la renta: Zonas Francas. Concepto 064279 (10, agosto, 2009). Bogotá D.C., 2009. 4 p.

------. Oficio 26016 (3, abril, 2007). Iva. Servicios gravados [online]. [Bogotá, Colombia]: Actualicese.com, abr. 2007. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/normatividad/2007/04/03/oficio-26016-de-03-04-2007/>>

------. Oficio 6773. (2, febrero, 2010). Impuesto sobre las Ventas: Bienes exentos. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2010. No. 47625. p. 2.

Disponible en internet: <<http://www.bcv.org.ve/abceconomico/>>.

Disponible en internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto_tributario.html)>

ELINFORMADOR.COM. Con Zonas Francas, Gobierno apuesta por aumento de nuevos flujos de inversión [online]. En: El Informador.com. Santa Marta. 21, diciembre, 2008. Disponible en internet: [http://www.el-informador.com/resu\\_busqueda.php?id=42308](http://www.el-informador.com/resu_busqueda.php?id=42308)

FEDEPALMA. Zonas Francas Uniempresariales, impulso al sector agrícola [online]: febrero. 2007. Disponible en internet: <[www.fedepalma.org/z\\_francas.html](http://www.fedepalma.org/z_francas.html)>

FISCHER, Andre. Economía. Bogotá D.C.: Editorial McGraw Hill, 1990. 305 p.

FRANCO ALTAMAR, Javier. \$3.624 millones se están invirtiendo en la Costa Caribe por cuenta de las Zonas Francas de la Costa [online]. En: ELTIEMPO.COM. Barranquilla. 5, septiembre, 2008. Disponible en internet: <[http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/2008-09-05/3624-millones-se-estan-invirtiendoen-la-costa-caribe-por-cuenta-de-las-zonas-francas-de-la-costa\\_4501132-1](http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/2008-09-05/3624-millones-se-estan-invirtiendoen-la-costa-caribe-por-cuenta-de-las-zonas-francas-de-la-costa_4501132-1)>

GRUPO LOGÍSTICA ZONA FRANCA. ¿Qué es una Zona Franca? [online]: Logística Zona Franca.com. Disponible en internet: <<http://www.logisticazf.com/chanel.asp?chnl/>>

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN. Trabajos escritos: presentación y referencias bibliográficas. NTC 1486. Sexta actualización. Bogotá D.C.: ICONTEC, 2008. 36 p.

----- NTC 5613. Bogotá D.C.: ICONTEC, 2008. 33 p.

KALMANOVITZ, Salvador. El legado macroeconómico del presidente Uribe [online]. En: El Espectador.com. Bogotá D.C. 7, marzo, 2010. Disponible en internet: <<http://www.elespectador.com/columna191625-el-legado-macroeco-mico-del-presidente-uribe>>

Las pequeñas y medianas empresas podrán aprovechar los beneficios de las nuevas figuras. En: Revista Dinero. Septiembre, 2006, no. 311.

LEGIS. Guía Legis para la Declaración de renta 2009. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A., 2009. 325 p.

----- Régimen del Impuesto a la Renta y complementarios. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A., 2009. 616 p.

LICEO GENERAL GREGORIO LUPERON. Zonas Francas: Origen histórico [online] [Salamanca, España]: Monografias.com, 1998. Disponible en internet: <<http://www.monografias.com/zonas-francas/.shtml/>>

LLINAS, Fernando. Las Zonas Francas Colombianas, cincuenta años después [online]: Monografias.com. Disponible en internet: <<http://www.monografias.com/trabajos66/zonas-francas-colombianas/zonas-francas-colombianas.shtml/>>

Martínez Coll, Juan Carlos. La curva de Laffer y los desestabilizadores automáticos [online]: EUMED.NET Enciclopedia y Biblioteca Virtual, mar. 2007. Disponible en internet: <<http://www.eumed.net/cursecon/11/laffer.htm/>>

MÉNDEZ, Carlos Eduardo. Metodología, diseño y desarrollo del proceso de investigación. 3 ed. Bogotá D.C.: Editorial McGraw Hill, 2001. 246 p.

Microsoft® Encarta® 2009 [DVD]. Microsoft Corporation, 2008.

MISS, Edwin. Antecedentes históricos de las Zonas Francas [online]: Monografias.com. Disponible en internet: <<http://www.monografias.com/trabajos19/zonas-francas/zonas-francas.shtml/>>

ORTIZ PRADA, Jorge. Empresarios piden prolongar beneficios de las Zonas Francas [online]. En: El Frente.com. 2, abril, 2010. Disponible en internet: <[http://www.elfrente.com.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13390:empresarios-pidenprolongar-beneficios-de-las-zonas-francas&catid=115:empresarial&Itemid=162](http://www.elfrente.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=13390:empresarios-pidenprolongar-beneficios-de-las-zonas-francas&catid=115:empresarial&Itemid=162)>

ORTIZ SOTO, Uriel. Zonas Francas generadoras de empleo [online]: El Espectador.com, jul. 2008. Disponible en internet: <<http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/uriel-ortiz-soto/columna-zonas-francas-generadoras-de-empleo/>>

PASCHOAL, José. Introducción a la economía. México D.F.: Editorial Harla, 1994. 423 p.

PLATA, Luis Guillermo. Congreso Latinoamericano de Zonas Francas. En: XIII Conferencia Latinoamericana de Zonas Francas (28, septiembre: Cartagena, Bolívar). Memorias: 2009. 25 p.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA [online]. Bogotá D.C.: abr. 2010. Disponible en internet: <<http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/20/18202010.html>>

SAMPIERI, Roberto. Metodología de la Investigación. 4 ed. Bogotá D.C.: Editorial McGraw Hill, 2006. 850 p.

## SECRETARÍA DE PLANEACION MUNICIPAL

SERRANO VALENZUELA, Juan Camilo. Guía Legis para la Declaración de Renta 2009. 34 ed. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A., 2009. 248 p.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Documento: Grupos de Estudio Ambiental Urbano (GEA-UR).

VARGAS PINZÓN, Oswaldo. Lenta generación de puestos de trabajo en Zonas Francas [online]. En: La República.com. Bogotá D.C. 10, octubre, 2009. Disponible en internet: <[http://rse.larepublica.com.co/archivos/ACTUALIDAD ECONOMICA/2009-10-10/lenta-generacion-de-puestos-de-trabajo-en-zonas-francas\\_85210.php](http://rse.larepublica.com.co/archivos/ACTUALIDAD_ECONOMICA/2009-10-10/lenta-generacion-de-puestos-de-trabajo-en-zonas-francas_85210.php)>

VÁSQUEZ TRISTANCHO, Gabriel. Prestación de servicios en, desde, para Zona Franca [online]. [Bucaramanga, Santander]: Actualicese.com, feb. 2010. Disponible en internet: <<http://www.actualicese.com/opinion/prestacion-de-servicios-en-desde-para-zona-franca-i-gabriel-vasquez-tristancho/>>

WIKILEARNING. Apuntes, métodos y técnicas de investigación en comunicación de masas [online]: Wikilearning.com, 2007 [citado en 6 abr., 2006]. Disponible en internet: <[http://www.wikilearning.com/apuntes/apuntes\\_metodos\\_y\\_tecnicas\\_de\\_investigacion\\_en\\_comunicacion\\_de\\_masas\\_el\\_proceso\\_de\\_investigacion\\_y\\_sus\\_etapas/11124-3/](http://www.wikilearning.com/apuntes/apuntes_metodos_y_tecnicas_de_investigacion_en_comunicacion_de_masas_el_proceso_de_investigacion_y_sus_etapas/11124-3/)>

WIKIPEDIA. La Curva de Laffer [online]: Disponible en internet: <<http://es.wikipedia.org/wiki/>>.

-----. Tipo de gravamen [online]: Disponible en internet: <<http://es.wikipedia.org/wiki/>>

----- Zona Franca [online]: “actualizado en febrero de 2010”. Disponible en internet: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Zona\\_Franca/](http://es.wikipedia.org/wiki/Zona_Franca/)>

ZAPATA, María Edith. Régimen de Zonas Francas: una oportunidad para mejorar el clima de los negocios. En: Seminario “Así van las Zonas Francas” (16, abril: Cali, Valle). Memorias. Cali: 2010. p. 43.

ZARAMA, Fernando. Implicaciones tributarias de la nueva reglamentación de las Zonas Francas [online]: Aplegis.com, 2008. Disponible en internet: <<http://aplegis.com/documentosoffice/debateszonasfrnacas/zonafrancalegis02.pdf/>>.

ZONA FRANCA DEL PACIFICO. En: Foro sobre Actualidad de las Zonas Francas (5, agosto, 2009: Cali, Valle). Memorias: Icecomex, 2009. 22 p.

ZONA FRANCA PALMASECA. Zona Franca Palmaseca: una zona de privilegios. En: Foro sobre Actualidad de las Zonas Francas (5, agosto, 2009: Cali, Valle). Memorias: Icecomex, 2009. 30 p.

## ANEXOS

### Anexo A. Modelo de encuesta

#### UNIVERSIDAD DEL VALLE - SEDE PALMIRA PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA

*ENCUESTA PARA ESTABLECER LA INCIDENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS OTORGADOS A LAS ZONAS FRANCAS EN LA CAPTACIÓN DE INVERSIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO EN PALMIRA, SEGÚN LA LEY 1004 DE 2005 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS 383 Y 4051 DE 2007*

Nombre de la empresa: \_\_\_\_\_

Nombres y apellidos: \_\_\_\_\_

Tipo de empresa: a. Grande \_\_\_\_ Tipo de usuario: a. Industrial de Bienes \_\_\_\_  
b. Mediana \_\_\_\_ b. Industrial de Servicios \_\_\_\_  
c. Pequeña \_\_\_\_ c. Comercial \_\_\_\_

1. Año de puesta en marcha de la empresa. \_\_\_\_\_

2. Ha realizado nueva inversión en activos fijos reales productivos (hasta 2006).

a. Si \_\_\_\_ ¿Cual es el valor? \_\_\_\_\_  
b. No \_\_\_\_ N/A \_\_\_\_

3. Ha realizado nueva inversión en activos fijos reales productivos en el periodo 2007-2009

a. Si \_\_\_\_ ¿Cual es el valor? \_\_\_\_\_  
b. No \_\_\_\_

4. Cuál es el total de empleos generados. \_\_\_\_\_

a. Cuántos a 2006. \_\_\_\_\_ b. Cuántos en el periodo 2007-2009 \_\_\_\_\_

5. Tiene usted conocimiento acerca de la Ley 1004 de 2005 y/o los Decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007.

a. Si \_\_\_\_ ¿Cuál es su opinión? \_\_\_\_\_

b. No \_\_\_\_ c. N/S \_\_\_\_

6. Cuales son los beneficios tributarios obtenidos como empresa instalada en Zona Franca?

\_\_\_\_\_

---

---

7. Considera usted que los beneficios tributarios otorgados a las Zonas Francas fueron una razón que contribuyó a su instalación? Porque.

---

---

**Anexo B.** Listado de empresas en Zona Franca Palmaseca y Zona Franca del Pacifico (muestra)

<b>No.</b>	<b>NIT</b>	<b>NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO</b>	<b>ZONA FRANCA</b>
01	900.008.528-8	ADVANCED LOGISTICS S.A A LOGISTICS S.A	Z. F Palmaseca
02	805.022.672-4	ALLIANCE MANAGEMENT SOLUTIONS & CO S.A.	Z. F Palmaseca
03	900.235.294-2	APOYO LOGISTICO ZONA FRANCA S.A	Z.F del Pacífico
04	830.509.877-1	CHINA AUTOMOTRIZ S.A.	Z. F Palmaseca
05	900.302.500-2	COMERCIAL LOGISTICA ZONA FRANCA S.A.	Z.F del Pacífico
06	900.186.083-4	ESSEL PROPACK COLOMBIA S.A	Z. F Palmaseca
07	438.410-8	ESTACION DE SERVICIO PALMASECA AEROPUERTO	Z. F Palmaseca
08	815.001.887-7	FLOW CONTROL AND HANDLING S.A.	Z. F Palmaseca
09	900.106.873-4	FOGEL ANDINA S.A	Z.F del Pacífico
10	900.082.164-5	FTC LOGISTICS S.A.	Z. F Palmaseca
11	900.156.640-9	INTERCOL INTERNACIONAL S.A.	Z.F del Pacífico
12	815.004.891-0	JUNIOR DEPOSITO S.A. JD S A	Z. F Palmaseca
13	800.108.595-8	KELLY FREIGHT LTDA	Z. F Palmaseca
14	900.095.034-2	LOGISTICA INTERNACIONAL DE PRODUCT. Y SERVICIOS S.A.	Z.F del Pacífico
15	830.505.270-1	MERCADOS & KAPITALES S.A.	Z.F del Pacífico
16	900.196.583-8	MULTITEXTILES DEL VALLE S.A SOCIEDAD UNIPERSONAL	Z. F Palmaseca
17	815.000.524-4	OPERADORES Y COMERCIALIZADORES EN CIO EXTERIOR	Z.F del Pacífico
18	815.002.042-5	PGI COLOMBIA LTDA	Z.F del Pacífico
19	815.004.565-4	SERVIAUTOS PALMASECA LTDA	Z. F Palmaseca
20	830.509.883-4	SHANGHAI AUTOMOTRIZ S.A.	Z. F Palmaseca
21	900.007.306-5	SISTEMAS LOGISTICOS INDUSTRIALES S.A.	Z. F Palmaseca
22	900.112.793-8	SSANGYONG DE LOS ANDES S.A.	Z. F Palmaseca
23	900.167,364-8	VINCORTE ZONA FRANCA S.A.	Z. F Palmaseca
24	900.140.492-5	VINOS DEL SUR COLOMBIA S.A.	Z. F Palmaseca
25	815.004.512-4	ZONA FRANCA ONLINE S.A.	Z. F Palmaseca

