

Cuadernos de Trabajo

Coordinación de Estudios Económicos
Subdirección de Gestión de Análisis Operacional
Dirección de Gestión Organizacional

CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA

Adriana Yadira Beltrán Murcia*
Pastor Hamleth Sierra Reyes**

*Gestor II – Coordinación de Estudios Económicos.

**Jefe Coordinación Estudios Económicos

Documento Web 063
28 de noviembre 2016



CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA

El modelo de zonas francas nació en Colombia en los años cincuenta con la Ley 105 de 1958, la cual dio origen a la Zona Franca de Barranquilla. Sin embargo, en 1994 hace ya 22 años, se proyectó una nueva visión sobre el tema, ya que el régimen pasó a ser administrado por el sector privado, inicialmente con el objetivo primordial de impulsar las exportaciones, dentro de la política de apertura económica de la época.

Según diferentes medios y fuentes electrónicas consultadas¹, más de 100 países desarrollan el modelo de zonas francas, contándose en la actualidad aproximadamente con 3.500 zonas francas y económicas especiales alrededor del mundo; y como todo en materia de política económica, existen defensores y detractores de este modelo por los beneficios e impactos que dicen tener sobre las economías nacionales.

Para entender la relevancia que tiene el desarrollo de las zonas francas, no solo en Colombia sino a nivel continental, se puede mencionar que recientemente, del 27 al 30 de septiembre de 2016, se llevó a cabo la XX Conferencia de Zonas Francas de las Américas en San José de Costa Rica. Dentro de este escenario, el colombiano Juan Pablo Rivera, presidente de la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA)², hizo la presentación de la segunda edición de la revista de dicha Asociación, en la cual por primera vez presentaron el informe estadístico completo y detallado con corte al I trimestre de 2016, de las zonas francas de América y el Caribe, del cual vale la pena resaltar los siguientes datos:

DATOS REVISTA AZFA (2da. Edición)	AMERICA LATINA Y CARIBE	COLOMBIA	PARTICIPACIÓN COLOMBIA
Total zonas francas	445	100	22,5%
Total empresas instaladas	10.800	817	7,6%
Total empleos generados	1.700.000	227.474	13,4%
Total empleos directos	820.300	62.732	7,6%
Total empleos indirectos	879.700	164.742	18,7%
Total exportaciones (millones USD)*	27.600	2.108	7,6%
Total importaciones (millones USD)*	37.700	2.432	6,5%

*Cifras a diciembre de 2015

Fuente:<http://www.asociacionzonasfrancas.org/es/>

De acuerdo con este informe estadístico, Colombia es el país de América Latina con el mayor número de zonas francas con una inversión acumulada de USD19.866 millones y un área declarada de 49.391.374m². Sin embargo, el porcentaje de empleos generados es más bajo en relación con otros países con menos cantidad de zonas francas, por ejemplo, Nicaragua con tan solo 50 zonas francas genera 330.940 empleos indirectos, es decir, el 37,6% de los que hay en la región. En cuanto a los empleos directos, República Dominicana

¹ <http://www.semana.com/economia/articulo/explosion-de-zonas-francas>, <http://www.worldfzo.org>

² <http://www.asociacionzonasfrancas.org/es/>

genera 161.257 con solo 65 zonas francas, participando con el mayor porcentaje de generación de estos en la región: 19,6%.

En Colombia las zonas francas han tenido tanto auge que además de las tradicionales o permanentes donde se instalan empresas de diversos sectores, el gobierno de Álvaro Uribe creó las llamadas especiales o uniempresariales, que han sido muy cuestionadas, y de las cuales hay más de sesenta (Ver Anexo 2). En esta categoría existen compañías de varias actividades como Corferias, Papeles del Cauca, Refinería de Cartagena (Reficar), Cementos Argos, Clínica Los Nogales, entre otras. Es así como, a partir de la introducción de cambios en la legislación relacionada con el régimen de zonas francas, Colombia pasó entre el 2005 y el 2015, de tener 11 a registrar más de 100 zonas francas.

Para fortalecer este régimen los empresarios advierten que no se pueden cambiar las reglas del juego en materia tributaria y aduanera, y que es fundamental que las compañías ubicadas en esos territorios puedan seguir exportando sin tener que pagar impuestos como el CREE o nuevos gravámenes. Los defensores del régimen exponen que, en los últimos años, las zonas francas han permitido la llegada de inversión extranjera directa por US\$ 875 millones en 37 proyectos. Un caso visible es el de Hero Motor, una compañía de la India que decidió construir en una zona franca del Cauca su primera planta ensambladora de motocicletas fuera de su país. Otro ejemplo es la fábrica de cables de fibra óptica Furukawa, ubicada en la Zona Franca del Pacífico.

Otros proyectos de gran importancia aprobados recientemente son: Plaza Mayor, el salón de exposiciones más grande de Medellín y Edupol, una empresa de origen brasileño que construyó una zona franca en Cota, Cundinamarca, para exportar servicios educativos a los países de habla hispana.

La DIAN dio, en el 2014, vía libre a Zonamérica (Cali) que se convertirá en la zona franca más grande del país en el sector de la tecnología. Se trata de un complejo de 18 edificios con inversiones por 350 millones de dólares que aspira a generar 17.000 puestos de trabajo y tendrá capital uruguayo y colombiano, este último, por parte de la compañía de Carvajal.

El éxito del régimen de zonas francas en Colombia ha tenido reconocimientos mundiales, es así como, a la Zona Franca de Santander la posicionan internacionalmente como la mejor zona franca de Latinoamérica y el Caribe, en el más reciente ranking "The Global Free Zone of The Year 2016" del fDi Magazine, publicación asociada al diario británico Financial Times. Además, del 3 al 5 de mayo de 2017, se celebrará en la ciudad de Cartagena, la Conferencia y Exhibición Anual Internacional de la Organización Mundial de Zonas Francas: World Free Zone Organization-WFZO.

Mientras algunos no están de acuerdo en que el país "se haya inundado" de zonas francas, otros consideran que este esquema podría ser el adecuado para desarrollar proyectos en zonas clave, incluso pensando en el tratamiento económico para el posconflicto.

Por toda la trayectoria histórica y reciente de este instrumento de política económica, y la proyección de desarrollo industrial, comercial y de servicios que se plantea alcanzará nuestro país, con base en esta herramienta, la caracterización conceptual y regulatoria del régimen de zonas francas tiene toda la vigencia e importancia.

Contenido

1. Objetivo	6
2. Concepto y Finalidad	7
2.1 ¿Qué son las zonas francas?	7
2.2 Propósitos de las zonas francas	7
3. Incentivos	7
3.1 Incentivos tributarios	7
3.2 Incentivos aduaneros	9
3.3 Incentivos logísticos	9
4. Marco legal.....	10
4.1 Competencias	12
4.2 Comisión Intersectorial De Zonas Francas	13
4.3 Secretaria Técnica de la Comisión	13
5. Clases de zonas francas.....	14
5.1 Zona franca permanente	14
5.2 Zona franca permanente especial	14
5.3 Zona franca transitoria	14
6. Tipos de usuarios de zonas francas.....	15
6.1 Usuario operador	15
6.2 Usuario industrial de bienes	17
6.3 Usuario industrial de servicios	17
6.4 Usuario comercial	17
6.5 Usuario administrador de zona franca transitoria	18
6.6 Usuario expositor	19
7. Procedimiento y trámite para la declaratoria de una zona franca	19
7.2 Requisitos generales para la declaratoria de una zona franca	19
7.3 Plan maestro de desarrollo general de la zona franca	21
7.4. Requisitos especiales para la declaratoria de una zona franca permanente	22
7.5. Requisitos especiales para la declaratoria de una zona franca permanente especial	22
7.6. Requisitos especiales y procedimiento para la declaratoria de zonas francas transitorias	24
7.7. Trámite de la solicitud de declaratoria de una zona franca	24
8. Procedimiento y requisitos para la calificación como usuario de zona franca permanente	26

9.	Régimen de comercio exterior	28
9.1 Operaciones desde el resto del mundo con destino a zonas francas		29
9.2 Operaciones de zonas francas con destino al resto del mundo		30
9.3 Operaciones desde el resto del territorio aduanero nacional con destino a zonas francas		31
9.4 Operaciones desde zonas francas con destino al resto del territorio aduanero nacional ...		32
9.6 Operaciones de ingreso y salida de mercancías de zonas francas transitorias		34
9.7. Otras operaciones		37
9.8 Codificación de las operaciones de zona franca (Anexo no. 1)		40
10.	Control Aduanero.....	40
10.1 Control aduanero informático y estadístico		41
10.2 Procedimientos de control aduanero		48
10.3 Obligaciones de los usuarios operadores de las zonas francas		62
10.4 Obligaciones de los usuarios industriales de bienes, industriales de servicios y comerciales de zonas francas		64
10.5 Sanciones		66
11.	Régimen cambiario de las zonas francas	69
12.	Listado de Zonas Francas en el país	73
13.	Conclusiones.....	77
15.	Bibliografía	87

Anexo 1. Codificación de las operaciones de zona franca.

Anexo 2. Listado de zonas francas en el país.

Anexo 3. Gráfico balanza comercial de las zonas francas.

Nota Editorial

“Los Cuadernos de Trabajo son documentos preparados en la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN, en los que se analiza la evolución del sistema tributario colombiano, desde perspectivas teóricas y prácticas, con el propósito general de aportar elementos para la evaluación y continua construcción de una mejor administración tributaria y un régimen impositivo más eficiente y equitativo.

Los puntos de vista expresados en los Cuadernos de Trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen la posición institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

1. Objetivo

Con este informe se pretende realizar una descripción detallada del actual régimen de zonas francas en Colombia. Por lo tanto, se hará la revisión y recopilación de la normatividad vigente que las regula, desde su definición, incentivos y objetivos, características, requisitos para su establecimiento, desarrollo y calificación; clases de zonas francas, tipos de usuarios, régimen de comercio exterior y cambiario de las mismas, procedimientos, trámites y controles aduaneros al interior de ellas; buscando obtener una visión que permita comprender la relevancia que le ha impartido el gobierno colombiano al régimen franco como instrumento de política económica. Además, a través de la normatividad expuesta se podrá reconocer qué papel juega el capital privado, como aliado del Estado en el impulso y el desarrollo de la economía con la puesta en marcha de mega proyectos de alto impacto para las regiones como son consideradas las zonas francas.

Por lo anterior, este compendio de información puede convertirse en un marco de referencia que sirva para determinar la pertinencia de futuros estudios económicos sobre el impacto del régimen de zonas francas en diferentes aspectos de la economía colombiana, como por ejemplo el aporte al desarrollo industrial, tecnológico, científico, fiscal, y su contribución a la generación de empleo y desarrollo regional y social.

Finalmente, este trabajo también permitirá dimensionar exactamente la importante labor que tiene a cargo la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el funcionamiento y fortalecimiento de las zonas francas, como ente encargado del control tributario, aduanero y cambiario y de la facilitación y servicio al comercio exterior en el país. Por consiguiente, y con el acercamiento que se hace a los trámites y procedimientos que se desarrollan al interior y entorno a las actividades económicas que puede generar una zona franca dentro del marco legal, también se busca detectar necesidades en el control y facilitación del régimen para, posteriormente, explorar la posibilidad de proponer mejoras conforme con las competencias otorgadas a esta entidad.

De acuerdo con su contenido, este informe se desarrolla desde lo general de las normas hasta las particularidades de las operaciones, trámites y procedimientos que se desarrollan en el marco del régimen de zonas francas.

2. Concepto y Finalidad

2.1 ¿Qué son las zonas francas?

Una Zona Franca se define como un área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

2.2 Propósitos de las zonas francas

De acuerdo con la Ley 1004 de 2005, las zonas francas en Colombia tienen como finalidad ser motores para el desarrollo no solo económico sino social del país, siendo los siguientes sus propósitos principales:

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

3. Incentivos

El gobierno nacional ha dispuesto a través de la regulación tributaria, aduanera y de comercio, diferentes tipos de incentivos con el propósito de estimular la inversión privada en las zonas francas y de esta manera alcanzar la finalidad de las mismas.

A continuación, se relacionan las principales ventajas que brinda el régimen de zonas francas:

3.1 Incentivos tributarios³

- ∗ El principal incentivo tributario para las empresas usuarias del régimen de zona franca es el tener una tarifa del impuesto sobre la renta del 15%, aplicable a la

³ Estatuto Tributario: E.T.

<http://www.legiscomex.com/BancoConocimiento/l/incentivos-zonas-francas-colombia-rci304/incentivos-zonas-francas-colombia-rci304.asp>.

<http://zfmropolitana.com/inversionistas/beneficios-rf/>

actividad productora exclusiva en zona franca para los usuarios industriales de bienes y servicios nuevos o existentes, y usuarios operadores de zona franca (Artículo 240-1: E.T). Este incentivo **no aplica** para el usuario comercial, pues la tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca es la tarifa general vigente.

Las zonas francas en Colombia buscan incentivar la inversión con otras exenciones y deducciones relacionadas con el impuesto sobre la renta, como son:

- Para las empresas dedicadas a ciencia y tecnología se deduce el 175% del valor de la inversión que se realice en investigación, desarrollo e innovación, siempre y cuando no exceda el 40% de la renta líquida. (Artículo 158-1: E.T).
- Las filiales, subsidiarias o agencias en Colombia de sociedades extranjeras podrán deducir las cantidades que hayan sido pagadas o reconocidas directa o indirectamente en el exterior por concepto de gastos de administración o dirección y por concepto de regalías de explotación o adquisición de cualquier clase de intangibles de los gastos incurridos por las casas matrices en el exterior, respecto de gastos de administración. (Artículo 124: E.T)
- El 100%, de los salarios pagados a los trabajadores son deducibles; siempre y cuando el empleador se encuentre a paz y salvo por concepto del pago de los aportes parafiscales: ICBF, SENA, Subsidio Familiar. (Artículo 108: E.T)
- Es deducible el 100% de los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros y predial, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable siempre y cuando tengan relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente. (Artículo 115: E.T)
- El 100% del valor de las inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente, son deducible, pero no pueden exceder el 20% de la renta líquida gravable (Artículo 158-2: E.T)
- No pagan CREE (Impuesto sobre la renta para la equidad), las zonas francas aprobadas al 31 de diciembre del 2012, o aquellas que hayan radicado la respectiva solicitud ante la Comisión Intersectorial de Zonas Francas hasta dicha fecha, y también para los usuarios que se hayan calificado o se califiquen a futuro en estas. Los usuarios industriales de bienes y servicios y usuarios operadores de zona franca que se establezcan en nuevas zonas francas solicitadas o declaradas (permanentes o permanentes especiales: uniempresariales) con posterioridad al 31 de diciembre de 2012, tienen una tarifa del 9% del CREE.
- Al pagar la sociedad el impuesto de renta sobre las utilidades obtenidas, no se traslada el impuesto a los socios cuando las reciban en forma de dividendo. (Artículos 48,49 y 245: E.T)
- Para efectos del impuesto sobre las ventas, conservarán la calidad de bienes y servicios exentos con derecho a devolución bimestral, según lo estipulado en el Artículo 481 del E.T: 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.

3.2 Incentivos aduaneros⁴

- Las mercancías ingresadas a zonas francas se consideran fuera del territorio aduanero nacional (TAN) para efectos de los impuestos a las importaciones. La introducción de bienes del exterior a zona franca no se considera importación, es así como:
 - No se causa arancel para mercancías que se introduzcan a la zona franca desde el exterior.
 - No se causa IVA para mercancías que se introduzcan a la zona franca desde el exterior.
- Trámites aduaneros simplificados.
- No es necesario el desaduanamiento del bien hasta que sea destinado al mercado interno, es decir, que el bien o materia prima pueden estar en una zona franca hasta que sean requeridos por el mercado nacional; ya que no hay límite de tiempo para el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera y se permiten desaduanamientos parciales.
- Para las ventas de mercancía al territorio aduanero nacional se pagarán los tributos aduaneros solo sobre el componente extranjero.
- Posibilidad de realizar procesamientos parciales por fuera de la zona franca hasta por 9 meses.
- Las exportaciones que se realicen desde zona franca a terceros países son susceptibles de beneficiarse de los acuerdos comerciales internacionales celebrados por Colombia.

3.3 Incentivos logísticos

- Óptimos tiempos en nacionalización de productos para el mercado local.
- No requieren desaduanamiento los productos con 100% de integración nacional.
- Despachos y trámites ágiles en las salidas a mercados externos (exportaciones).
- Bajos niveles de inventarios.
- Mejores condiciones de seguridad.

⁴ Estatuto Aduanero: Decreto 2685 de 1999, Resolución 4240 de 2000.

4. Marco legal

Para hacer referencia al marco legal histórico de las zonas francas en Colombia se debe hacer mención a la Ley 105 de 1958, por medio de la cual se crea la Zona Franca de Barranquilla y se da vía libre para el desarrollo de éstas en otras ciudades como: Cali, Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta. Con la citada Ley, también se da la aceptación del capital privado para el desarrollo de dichas zonas francas (empresas de capital mixto). Dicha norma estuvo vigente hasta el año 1.991.

Con la Ley 7 de 1.991, se da inicio a la apertura económica que promueve la internacionalización económica, el fomento del comercio exterior de bienes, la tecnología, los servicios y las exportaciones. Al apoyar la iniciativa privada, se dio inicio a las privatizaciones de las zonas francas de: Cúcuta, Barranquilla y Cartagena, desaparece la zona franca de Buenaventura y en adelante el capital de las zonas francas corresponderá al sector privado.

A continuación, se presenta una recopilación⁵ cronológica de las normas que regulan actualmente la materia y en las cuales se encuentra basado el presente informe:

2015

- **Decreto 1300 de 2015**. Por el cual se modifica el procedimiento para la declaratoria de zonas francas y se dictan otras disposiciones; modificado por el: **Decreto 1689 de 2016**.
- **Decreto 1292 de 2015**. Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- **Decreto 1289 de 2015**. Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones.
- **Resolución 3025 del 10 de septiembre de 2015**. Por el cual se establece el formulario para presentar los Informes Trimestrales de Zonas Francas y Usuarios de Zonas Francas. **Instructivo ZF - FORMULARIO ZF**.

2014

- **Decreto 2682 de 2014**. Por el cual se establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de Zonas Francas Permanentes Costa Afuera, y sus modificaciones: **Decreto 2129 de 2015/ Decreto 1275 de 2016**.
- **Resolución 2353 de 2014**. Por la cual se designa la Secretaría Técnica del Comité de Selección.

2013

- **Decreto 1767 de 2013**. Por el cual se establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales. Normas que adicionan y complementan: **Decreto 753 de 2014 /Resolución 04610 de 2014**.

⁵ <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=15891>

2009

- **Decreto 1197 de 2009.** Por el cual se establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales en los departamentos de: Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca. Normas que modifican, adicionan o complementan: **Decreto 2695 de 2010 / Decreto 2595 de 2010 / Decreto 1142 de 2010/ Decreto 2129 de 2011.**

2008

- **Resolución 0432 de 2008.** Por la cual se crea el Comité de apoyo a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y se adoptan otras disposiciones, sus modificaciones y adiciones: **Resolución 1288 de 2008.**
- **Circular Externa 043 de 2008.** Códigos de operaciones en las zonas francas.

2007

- **Resolución 3038 de 2007.** Por la cual se determina que la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, sea ejercida por la Dirección de Productividad y Competitividad.
- **Resolución 001 de 2007 de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.** Por la cual se expide el reglamento de funcionamiento de la Comité Intersectorial de Zonas Francas, sus modificaciones y adiciones: / **Resolución 01 de 2010/ Resolución 002 de 2013.**

2005 Ley Marco

- **Ley 1004 de 2005.** Por la cual se modifican un Régimen Especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.

2000

- **Resolución 4240 de 2000.** Estatuto Aduanero. Por la cual se modifica Reglamenta el Decreto 2685 de 1999, sus modificaciones y adiciones: **Resolución 9254 de 2008. /Resolución 00830 de 2008 /Resolución 5532 de 2008 / Resolución 1867 de 2009.**

1999

- **Decreto 2685 de 1999.** Estatuto Aduanero, sus modificaciones y adiciones:
Decreto 383 de 2007/ Decreto 4051 de 2007 /Decreto 780 de 2008 /Decreto 4584 de 2009 /Decreto 4809 de 2010/ Decreto 4801 de 2010 /Decreto 1769 de 2010 /Decreto 711 de 2011/ Decreto 2884 de 2013 .

4.1 Competencias

Es importante resaltar que con el Decreto 1292 de 2015, por medio del cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y el Decreto 1289 de 2015, por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones; el gobierno nacional estableció que le corresponde a esta última entidad: definir, dirigir, coordinar y evaluar las actividades relacionadas con la existencia y funcionamiento de las zonas francas como instrumento de promoción al comercio exterior. Por consiguiente, desde el mes de diciembre de 2015, cuando entraron en vigencia estos decretos, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo tiene nuevamente asignadas las siguientes funciones relativas al régimen de zonas francas:

- Decidir sobre las solicitudes de declaratoria de existencia de las zonas francas, así como las de extensión, ampliación o reducción de áreas y verificar la calificación de los usuarios de las de las zonas francas.
- Adelantar el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de inversión, empleo y demás obligaciones derivadas de la declaratoria de existencia de las zonas francas.
- Decretar la pérdida de la declaratoria de zonas francas de conformidad con la ley.
- Elaborar y compilar los informes técnicos relacionados con el funcionamiento de las zonas francas.
- Imponer medidas cautelares, sancionar a los usuarios de las zonas francas y adoptar las demás decisiones que correspondan, conforme a la ley.

Ante estas modificaciones funcionales, actualmente cursa en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, un proyecto de decreto que compila en 108 páginas, todos los aspectos concernientes al régimen de zonas francas, tales como: Conceptos básicos, requisitos y procedimiento para las declaratorias de todos los tipos y usuarios de zonas francas, lineamientos de las operaciones y trámites de comercio exterior; tratamiento a dar sobre las mercancías; régimen de garantías (operadas por la DIAN); responsabilidades, obligaciones y sanciones. Con la entrada en vigencia de este decreto, se estarían derogando en especial todos los artículos referentes al tema contenidos en el Decreto 2685 de 1999, y en su totalidad el Decreto 1300 de 2015; los cuales a la fecha continúan vigentes.

Por su parte con estos decretos, las competencias de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, fueron reducidas al control tributario, cambiario y de comercio exterior en las zonas francas, así:

- Continuar administrando, custodiando y haciendo efectiva las garantías que amparen impuestos, tributos y sanciones y demás obligaciones que hayan constituido los usuarios de zonas francas.
- Continuar adelantando las actuaciones tributarias, aduaneras y cambiarias de competencia y del control de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

4.2 Comisión Intersectorial De Zonas Francas

Este es un ente creado por el gobierno nacional para el desarrollo del régimen de zonas francas. Se encuentra integrada por:

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado (viceministro) quien la preside.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado (viceministro).

El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado (Subdirector General).

El Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o su delegado.

Un delegado del Presidente de la República.

Las funciones de la Comisión Intersectorial De Zonas Francas son⁶:

- Analizar, estudiar, evaluar y emitir concepto sobre la viabilidad de la declaratoria en el contexto de la Ley 1004 de 2005.
- Analizar, estudiar, evaluar y emitir concepto sobre la continuidad de las áreas, previo análisis verificación y concepto del Ministerio de Comercio Industria y turismo.
- Aprobar o negar el plan maestro de desarrollo general de las zonas francas y sus modificaciones.
- Establecer las políticas relacionadas con los sectores estratégicos sujetos a ser declarados como zona franca.
- Darse su propio reglamento: Sesiones, convocatorias, quórum, criterios de evaluación del plan maestro y adopción de decisiones.
- Establecer las funciones de la Secretaría Técnica.

4.3 Secretaria Técnica de la Comisión

De conformidad con lo establecido en el Decreto 4051 de 2007, y en la Resolución 3038 de 2007, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas será ejercida por la Dirección de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y desarrollará principalmente las siguientes funciones:

- Recibir el plan maestro general de desarrollo, sus modificaciones y demás documentos allegados por los solicitantes.
- Requerir al solicitante la ampliación de la información cuando lo requiera.

⁶ Decreto 1300 de 2015.

- Solicitar a las autoridades competentes los conceptos técnicos necesario para la evaluación de las solicitudes.
- Elaborar para consideración de la comisión el informe técnico de evaluación que incluya recomendaciones, y enviarlo a los miembros con una antelación no inferior a tres días hábiles a la fecha en que se deba evaluar la solicitud.
- Comunicar al solicitante y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante oficio, las decisiones adoptadas por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que se tomó la decisión.
- Rendir a la Comisión un informe semestral sobre el estado de las solicitudes presentadas, y sobre el funcionamiento del régimen de zonas francas.
- La Comisión Intersectorial de Zonas Francas podrá emitir concepto desfavorable sobre la viabilidad de declarar la existencia de la zona franca y negar el plan maestro de desarrollo general de la zona franca por incumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico y por motivos de inconveniencia para los intereses de la Nación. (Dec.1300 de 2015)

5. Clases de zonas francas

Conforme al Decreto 1300 de 2015, las zonas francas pueden ser permanentes, permanentes especiales o transitorias:

5.1 Zona franca permanente

Es el área delimitada del territorio nacional, en la que se instalan múltiples usuarios industriales o comerciales, los cuales gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial, de acuerdo con su calificación y los incentivos mencionados en el numeral 3 de este informe.

5.2 Zona franca permanente especial

Es el área delimitada del territorio nacional, en la que se instala un único usuario industrial, el cual goza de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial.

5.3 Zona franca transitoria

Es el área delimitada del territorio nacional, donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter nacional e internacional, que revistan importancia para la economía y/o el comercio internacional, y que gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial.

6. Tipos de usuarios de zonas francas

De acuerdo con la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2685 de 1999, son usuarios de zona franca, los usuarios operadores, los usuarios industriales de bienes, los usuarios industriales de servicios y los usuarios comerciales.

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 podrán ostentar simultáneamente las dos calidades.

6.1 Usuario operador

El usuario operador es la persona jurídica autorizada para: dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias zonas francas, así como para calificar a los usuarios que se instalen en estas. Esta calidad se adquiere cuando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expide el acto de autorización.

A continuación, se relacionan los requisitos para la autorización del usuario operador:

- ∗ Ser una persona jurídica debidamente constituida, domiciliada en el país y acreditar su representación legal o establecer una sucursal de sociedad extranjera legalizada de acuerdo con las exigencias del Código de Comercio, con el único propósito de desarrollar las actividades propias de los usuarios operadores.
- ∗ Tener dentro de su objeto social: la dirección, administración, supervisión y desarrollo de actividades en zonas francas.
- ∗ Una vez autorizado incluir dentro la razón social la expresión “Usuario Operador de Zona Franca”.
- ∗ Allegar la hoja de vida del personal directivo y representantes legales.
- ∗ Comprometerse a la ejecución del plan maestro de desarrollo general de la zona franca permanente y especialmente a la ejecución de los cronogramas en las condiciones y términos previstos en el numeral 12 del artículo 393-2 del Decreto 2685 de 1999.
- ∗ Acreditar un patrimonio líquido de dos mil trescientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (2.300 smmlv). Este requisito será sustituido por el previsto en el numeral 13 del artículo 393-2 del Decreto 2685 de 1999, en el evento en que quien pretenda ser usuario operador solicite la declaratoria de existencia de la zona franca permanente (23.000 smmlv).
- ∗ Los demás exigidos por las normas especiales que regulen la actividad que se pretenda desarrollar o el servicio que se pretenda prestar.

A su vez el usuario operador de zona franca tiene las siguientes funciones:

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

- Dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar la zona franca.
- Comprar, arrendar, enajenar o disponer a cualquier título, los bienes inmuebles con destino a las actividades de la zona franca.
- Directamente o a través de terceros urbanizar los terrenos y construir en estos la infraestructura y edificaciones necesarias para el desarrollo de la zona franca, de acuerdo con el plan maestro de desarrollo general de zona franca aprobado por la Comisión Intersectorial de zonas francas. Esta función no podrá ser desarrollada por usuarios industriales que tengan vínculos económicos o societarios con el usuario operador en los términos señalados en los artículos 450 y 452 del Estatuto Tributario y 260 a 264 del Código de Comercio.
- Calificar a quienes pretendan instalarse en la zona franca como usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales.
- Garantizar y coordinar la prestación de los servicios de vigilancia y mantenimiento de la zona franca, guardería, capacitación, atención médica a empleados y transporte de los empleados, y demás servicios que se requieran para el apoyo de la operación de los usuarios y el funcionamiento de la Zona Franca.
- Las demás relacionadas con su objeto, en el desarrollo de las actividades de la zona franca.

El usuario operador deberá contratar con una auditoría externa con una empresa debidamente registrada, la cual revisará lo siguiente:

- Los inventarios de los usuarios para establecer la concordancia con la información del usuario operador.
- El cumplimiento del plan maestro de desarrollo general de zona franca de acuerdo con el cronograma establecido.
- La generación de nuevos empleos directos y formales o vinculados, según lo previsto en los parágrafos 1, 2 y 4 del artículo 393-3 del Decreto 2685 de 1999, lo que deberá demostrarse con certificados expedidos por las entidades públicas o privadas donde se efectúen los aportes parafiscales de sus trabajadores y con las obligaciones del sistema integral de seguridad social.
- El 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.

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 en los términos señalados en los artículos 450 y 452 del Estatuto Tributario y 260 a 264 del Código de Comercio.

6.2 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.

La persona jurídica que solicite la declaratoria de existencia de una zona franca permanente especial, será reconocida como único usuario industrial de la misma.

6.3 Usuario industrial de servicios

Es la persona jurídica autorizada para desarrollar, exclusivamente, en una o varias zonas francas, entre otras, las siguientes actividades:

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

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.

6.4 Usuario comercial

Es la persona jurídica autorizada por el usuario operador para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias zonas francas.

Los usuarios comerciales no podrán ocupar, en su conjunto, un área superior al cinco por ciento (5%) del área total de la respectiva zona franca.

La persona jurídica que solicite la calificación como usuario comercial no podrá ostentar simultáneamente otra calificación, es decir no podrá tener las calidades como usuario

industrial de bienes y/o servicios; pero el desarrollo de su objeto social no está circunscrito al área declarada como zona franca, es decir, que si puede desarrollar las actividades de su objeto social en el resto del territorio aduanero nacional. Cabe recordar, que este tipo de usuarios debe pagar la tarifa de renta plena que esté vigente, pues no tiene el beneficio de la tarifa diferencial del 15%.

Posteriormente, en el punto 8 se describen de manera general los requisitos y procedimientos que una empresa debe completar y acatar, para obtener la calificación como usuario industrial de bienes y/o servicios o comercial dentro de una zona franca declarada. Esto con el propósito de previamente, en el punto 7, tratar el tema de los requisitos y procedimientos para la declaratoria de las zonas francas permanentes, especiales y transitorias; y de esta manera continuar con un orden lógico en el desarrollo del informe.

6.5 Usuario administrador de zona franca transitoria

El usuario administrador es la entidad administradora del área para la cual se solicita la declaratoria de zona franca transitoria. El usuario administrador deberá estar constituido como persona jurídica, con capacidad legal para organizar eventos de carácter internacional, así como para desarrollar actividades de promoción, dirección y administración del área.

El usuario administrador ejercerá las siguientes funciones:

- Promover y dirigir los eventos internacionales para cuya realización se solicite la declaración de la zona franca transitoria.
- Administrar el área en donde se celebren los eventos y para la cual se solicite la declaración de zona franca transitoria.
- Desarrollar la infraestructura requerida por la zona franca transitoria.
- Autorizar el ingreso de los usuarios expositores y celebrar con ellos los contratos a que haya lugar.
- Autorizar el ingreso y salida de mercancías de la zona franca transitoria.
- 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.

6.6 Usuario expositor

El usuario expositor es la persona que, con ocasión de la celebración de un evento de carácter internacional, adquiere, mediante vínculo contractual con el usuario administrador, la calidad de expositor.

Para la realización de sus actividades, el usuario expositor deberá suscribir con el usuario administrador un contrato en el cual se establezcan los términos y condiciones de su relación.

7. Procedimiento y trámite para la declaratoria de una zona franca

7.1 Solicitud de declaratoria de zonas francas

Según la clase de zona franca de que se trate, la solicitud de declaratoria de existencia de una zona franca debe presentarse por escrito ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por:

La persona jurídica que pretenda ser el usuario operador, (Zona franca permanente).

La persona jurídica que aspire a ser el único usuario industrial de la zona franca, (zona franca permanente especial).

El representante legal de la persona jurídica que solicite ser el administrador del lugar, (zona franca transitoria).

7.2 Requisitos generales para la declaratoria de una zona franca

- ∗ Constitución e identificación de la nueva persona jurídica que pretenda la declaratoria de la zona franca, que debe estar domiciliada en el país y acreditar su representación legal, o establecer una sucursal de sociedad extranjera legalizada de conformidad con el Código de Comercio.
- ∗ Informar los nombres e identificación de los representantes legales, miembros de junta directiva, socios, accionistas y controlantes directos e indirectos. En el caso en que los socios sean personas jurídicas, se deberá presentar su composición. En sociedades anónimas abiertas o por acciones, solamente deberá presentarse información respecto de los accionistas que tengan un porcentaje de participación superior al 10 % capital suscrito.
- ∗ El solicitante, los miembros la junta directiva, los representantes legales, socios y accionistas deberán estar inscritos en el Registro Único Tributario, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Tributario, cuando a ello hubiere lugar.
- ∗ Anexar certificado de existencia y representación legal, en el cual debe constar que el objeto social le permite desarrollar funciones propias de la zona franca.

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

- Presentar los estados financieros certificados por el revisor fiscal o contador público, según el caso.
- El usuario operador, deberá comprometerse a constituir y entregar a la DIAN, la garantía bancaria o de compañía de seguros, dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo en el que se declara su existencia, por un monto equivalente a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en adelante: “smmlv”; cuyo objeto será garantizar el pago de los tributos aduaneros y de las sanciones a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas en el Decreto 2685/99 (artículo 393-7 del Decreto 2685 de 1999).
- Presentar manifestación bajo la gravedad del juramento del representante legal de la persona jurídica, en la que se indique que ni ella, ni sus socios o el usuario operador, han sido sancionados con cancelación de la autorización para el desarrollo de la actividad y en general, por violación dolosa a las normas penales, durante los (5) años anteriores a la presentación de la solicitud.
- La persona jurídica, sus representantes legales, socios y el personal directivo de la misma y el usuario operador, no pueden haber sido sancionados por improcedencia en las devoluciones de impuestos durante los últimos cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud. El solicitante, los representantes legales, los socios o accionistas y personal directivo no pueden tener dudas exigibles en materia tributaria, aduanera o cambiaria, deudas por sanciones y demás acreencias a favor de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a la fecha de la presentación de la solicitud, salvo aquellas sobre las cuales existan acuerdos de pagos vigentes. Para esto el Ministerio consultará a la DIAN.
- Acreditar que el proyecto a desarrollar con la declaratoria de existencia de la zona franca está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital, y que el uso del suelo que implica el proyecto está permitido.
- Acreditar que el área que pretenda ser declarada como zona franca pueda ser dotada de servicios públicos domiciliarios.
- Acreditar que el proyecto se encuentra conforme a lo exigido por la autoridad ambiental.
- Aportar planos topográficos y fotográficos, con coordenadas, linderos, extensión y certificado expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC.
- Compromiso de establecer un programa de sistematización de las operaciones de la zona franca para el control de inventarios garantizando su conexión al sistema de comunicaciones y de transmisión de la DIAN.
- Presentar un cronograma en el que se precise la realización del cerramiento del 100% del área declarada como zona franca antes de inicio de las operaciones.

- Señalar los equipos que se utilizarán para el cargue, descargue y pesaje para el ingreso y salida de mercancías, así como las cámaras de seguridad.
- Presentar el plan maestro de desarrollo de la zona franca, el cual se define y describe detalladamente a continuación, pues es el eje nuclear de la declaratoria de una zona franca.

7.3 Plan maestro de desarrollo general de la zona franca

El “plan maestro de desarrollo general de la zona franca” es un documento que contiene la 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 producir impactos y/o beneficios económicos y sociales mediante el uso de buenas prácticas de gestión empresarial. El plan maestro deberá contener como mínimo la siguiente información:

- **Resumen ejecutivo del proyecto:** Descripción general, objetivos, metas, justificación, valor de la inversión y principales impactos en relación con las finalidades previstas en la Ley 1004 de 2005.
- **Descripción detallada de la inversión:** Monto estimado de ventas para el mercado nacional e internacional; empleos(directos formales, indirectos, vinculados) que el inversionista proyecta generar en cada etapa del proyecto; desarrollo urbanístico y arquitectónico del proyecto; ubicación y características del terreno; vías de acceso y su estado actual; área total de la zona franca desagregada para usuario operador, usuarios industriales y comerciales, autoridades de control; vías de circulación interna y zonas verdes y área destinadas a empresas que no gozan de régimen franco.
- Determinación de la cuantía de la inversión y plazo para efectuarla en cada una de las etapas del proyecto, según la zona franca de que se trate.
- Cronograma en donde se especifique el cumplimiento de los compromisos de inversión anuales y los empleos directos que se proyectan generar, de acuerdo con la clase de zona franca.
- Impacto económico y beneficio social que el proyecto planea generar para la región del país donde se prenda instalar la zona franca.
- Componente de reconversión industrial, de transferencia tecnológica o de servicios.
- Anexar estudios de factibilidad técnica, económica, financiera, de mercado y jurídica, los cuales tienen contenidos específicos según el Decreto 1300 de 2015.

7.4. Requisitos especiales para la declaratoria de una zona franca permanente

- Tener un área de mínimo 20 hectáreas continuas.
- Tener condiciones para ser dotada de infraestructura apropiada a las actividades.
- No haber realizado las actividades que el proyecto solicitado planea promover.
- Contar con un área mínima de 150 metros cuadrados para las oficinas donde se instalarán las entidades de control y con un área mínima de 1.500 metros cuadrados para el aforo o la inspección aduanera y la vigilancia de las actividades propias de la zona franca.
- Presentar un cronograma en el que, dentro de los cinco años siguientes a su declaratoria, se precise que la zona franca contará al menos con cinco (5) usuarios industriales de bienes y/o servicios vinculados y una nueva inversión que deberá ser realizada por estos mismos usuarios o el usuario operador, que sumada sea igual o superior a 46.000 smmlv (\$31.714.884.000).
- Tener un patrimonio líquido de 23.000 smmlv (\$15.857.442.000).

Tratándose de personas jurídicas reconocidas como **parques tecnológicos**, de conformidad con la ley 590 de 2000, sus representantes legales podrán solicitar la declaratoria de existencia como zona franca permanente, cumpliendo los requisitos generales (7.2) y no le serán exigibles los requisitos de nueva inversión, ni de patrimonio líquido, ni de áreas mencionados anteriormente. Sin embargo, deberán efectuar el cerramiento del área declarada como zona franca permanente antes del inicio de operaciones.

7.5. Requisitos especiales para la declaratoria de una zona franca permanente especial

- Tener condiciones para ser dotada de infraestructura apropiada a las actividades.
- No haber realizado las actividades que el proyecto solicitado planea promover.
- Contar con un área mínima de 150 metros cuadrados para las oficinas donde se instalarán las entidades de control y con un área mínima de 1.500 metros cuadrados para el aforo o la inspección aduanera y la vigilancia de las actividades propias de la zona franca.
- En caso de que la naturaleza del negocio lo requiera se debe acreditar ante la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, la necesidad de implementar el esquema de teletrabajo, en cuyo caso se deberá tener como mínimo el 50% de empleados discapacitados o madres cabeza de familia.
- Realizar dentro de los tres años siguientes a la declaratoria de existencia una nueva inversión por un monto igual o superior a 150.000 smmlv (\$103.418.100.000) y crear

150 empleos nuevos, directos y formales. Por cada 23.000 smmlv de nueva inversión adicional, el requisito de empleo se podrá reducir en un número de 15, sin que en ningún caso el total de empleos sea inferior a 50.

- Las zonas francas permanentes especiales **exclusivamente de servicios**, deberán dentro de los tres años siguientes a la declaratoria cumplir con alguno de los siguientes rangos en inversión y empleo:

Nueva inversión	Nuevos empleos
10.000 a 46.000 smmlv	500
46.001 a 92.000 smmlv	350
92.0001 +	150

- Presentar un cronograma donde se precise que, al tercer año de la declaratoria de la zona franca especial, se haya ejecutado el 100% de la nueva inversión incluyendo los activos fijos reales de producción; y la generación del empleo directo y formal vinculado a la puesta en marcha del proyecto.
- Para zonas francas especiales **agroindustriales** el monto de la inversión deberá ser de 75.000 smmlv o la vinculación de 500 o más trabajadores y deberá presentarse la solicitud con toda la información de cultivo, áreas y contratos.
- Tratándose de zonas francas permanentes especiales dedicadas a la prestación de **servicios de salud**, el 50% de los nuevos empleos deben ser directos y formales y el 50% podrán ser vinculados. Además, las instituciones prestadoras de salud deberán comprometerse a iniciar el proceso de acreditación nacional ante la autoridad nacional, dentro de los tres años siguientes al acto de declaratoria; y así mismo el proceso de acreditación internacional dentro de los cinco años siguientes al mismo.
- Las **sociedades portuarias** también podrán acceder a la calificación como zona franca permanente especial, comprometiéndose dentro de los tres años siguientes a la declaratoria, con la ejecución de una nueva inversión de 150.000 smmlv, 20 nuevos empleos directos y formales y 50 empleos vinculados.
- Contar con un área adecuada para el montaje de las oficinas donde se instalarán los funcionarios de la DIAN.
- Excepcionalmente cumpliendo todos los requisitos mencionados, se podrá declarar la existencia de una zona franca permanente especial sin necesidad de que se constituya una nueva persona jurídica, siempre y cuando no haya realizado las actividades que el proyecto solicitado planea promover y que modifique el objeto social para ejercer exclusivamente el nuevo proyecto.
- También se podrá efectuar declaratoria de zonas francas permanentes especiales **por parte de sociedades que se encuentran desarrollando las actividades propias que el proyecto planea promover**, siempre y cuando tengan un patrimonio superior a los 150.000 smmlv, y dentro de los 5 años siguientes a la declaratoria, realicen una nueva inversión de 692.000 smmlv; y dupliquen la renta

líquida gravable determinada a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha de la declaratoria.

7.6. Requisitos especiales y procedimiento para la declaratoria de zonas francas transitorias

El Ministerio de Comercio Industria y Turismo podrá declarar de manera temporal como Zona Francas Transitorias los lugares donde se celebren ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional que revistan importancia para la economía y el comercio internacional del país. Para esto el representante legal del administrador deberá cuatro meses antes del inicio del evento presentar la solicitud con la siguiente información:

- 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.
- Linderos y delimitación precisa del área respectiva.
- 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.
- Tipos de mercancías que ingresarán a la zona franca transitoria.
- Duración del evento y período para el cual se solicita la autorización

Para la declaratoria de zona franca transitoria, esta deberá contar con un área mínima de 30m² para las oficinas donde se instalarán las autoridades de control y en general debe tener cerramiento.

Luego de la radicación de la solicitud, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo cuenta con 15 días para emitir la resolución que declara el área como zona franca transitoria, autorizando su funcionamiento o negándolo. Este acto administrativo deberá contener la delimitación del área, la designación del usuario administrador del área y el periodo de declaratoria. Este último incluirá la duración del evento, un periodo previo hasta de tres meses y posterior hasta de seis.

7.7. Trámite de la solicitud de declaratoria de una zona franca

- Previo a la radicación de la solicitud por parte del inversionista, este deberá reunirse con la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, con el fin de realizar una verificación formal de la documentación, sin hacer análisis de fondo.
- Una vez radicada la solicitud, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitará **concepto a la DIAN** en relación con el análisis de medición de riesgos y el impacto fiscal de proyecto. Para emitir este concepto la DIAN cuenta con 45 días calendario, los cuales podrán extenderse por 30 más en caso de requerirse información fuera del territorio aduanero nacional. Cuando el concepto es negativo, la DIAN lo comunicará directamente al interesado.

- Una vez recibido el concepto de la DIAN, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MINCIT, solicitará al **Departamento Nacional de Planeación** un concepto acerca del impacto económico y análisis del costo beneficio del proyecto de inversión, para lo cual contará con un mes.

Según el Decreto 1275 de 2016, en el caso de que la solicitud de declaratoria de zona franca comprenda únicamente áreas costa afuera, no les serán exigibles los conceptos emitidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como tampoco el concepto técnico del Departamento Nacional de Planeación acerca del impacto económico y análisis costo beneficio del proyecto de inversión establecidos en el artículo 10 del Decreto 1300 de 2015 y sus modificaciones, adiciones o normas que lo sustituyan. Cuando se incorporen áreas continentales o insulares al momento de la solicitud o posteriormente a la declaratoria de existencia de la zona franca permanente se deberán tramitar los conceptos previstos en el artículo 10 del Decreto 1300 de 2015 y sus modificaciones, adiciones o normas que lo sustituyan, caso en el cual la información requerida deberá corresponder únicamente a las áreas continentales o insulares.

- El MINCIT en mención podrá solicitar concepto técnico a cualquier entidad competente respecto del proyecto que se requiera desarrollar.
- El MINCIT dentro de los dos meses siguientes a la radicación deberá efectuar una visita técnica al área del terreno que se pretende declarar como zona franca.
- Analizada la solicitud y realizada la visita técnica, en caso de necesitarse se requerirá al solicitante, indicándole los documentos o informaciones que se deban completar, allegar, aclarar o ajustar. Si el solicitante no presenta la totalidad de los documentos o informaciones dentro del mes siguiente, se entenderá desistida la solicitud.
- Una vez se verifica que el proyecto cumple con los requisitos legales, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas deberá elaborar y enviar el Informe Técnico de Evaluación con destino a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, en la cual se deberá señalar claramente si el solicitante cumple con los requisitos para la declaratoria de zona franca, para lo cual tendrá un plazo de quince (15) días hábiles.
- La Comisión Intersectorial de Zonas Francas podrá conformar un Grupo Técnico integrado por funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para que previamente a la aprobación del plan maestro de desarrollo general, revise el informe técnico del proyecto presentado por la Secretaria Técnica de la Comisión. Este Grupo Técnico tiene como función apoyar la decisión que deben tomar los miembros de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.
- Aprobado el plan maestro y emitido el concepto favorable sobre la viabilidad de declarar la existencia de una zona franca, el MCIT previa comprobación del cumplimiento de los requisitos legales, emitirá el acto administrativo correspondiente.

El acto administrativo de declaratoria de existencia de una zona franca deberá contener como mínimo:

- Localización y área del terreno
- Descripción del proyecto
- Número y fecha del acta de aprobación del plan maestro de desarrollo general.
- Cumplimiento de los requisitos del área.
- Cumplimiento de los requisitos generales y especiales para la declaratoria
- Indicación de los compromisos de inversión y empleo
- Requisitos y criterios para la autorización del usuario operador
- Autorización del usuario operador
- Reconocimiento del usuario industrial cuando se trate de una zona franca permanente especial.
- El término de la declaratoria de la zona franca
- Obligación de constituir la garantía en los términos y condiciones del artículo 393-7 del Decreto 2685 de 1999
- Código de identificación de la zona franca ante la DIAN.

La declaratoria de existencia de una zona franca no podrá exceder de 30 años, prorrogables hasta por el mismo término.

8. Procedimiento y requisitos para la calificación como usuario de zona franca permanente

La calidad de usuario industrial de bienes, usuario industrial de servicios y usuario comercial se adquiere con la calificación expedida por el usuario operador, quien deberá enviar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, copia del acto de calificación correspondiente dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su expedición.

A continuación, se mencionan los requisitos que deben acreditar las personas que pretendan obtener la calificación como usuarios industriales de bienes y usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales:

- Razón y objeto social, domicilio, número de Registro Único Tributario, representante legal y suplentes, miembros de la junta directiva y socios con excepción de los socios y accionistas de las sociedades anónimas o en comandita por acciones.
- Descripción del proyecto a desarrollar.

- Estudio de factibilidad financiera y económica del proyecto, que demuestre su solidez y capacidad para desarrollar las actividades señaladas en su objeto social.
- Composición o probable 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, de acuerdo con las normas ambientales vigentes.
- Cuando se pretenda prestar servicios turísticos, concepto previo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Cuando se pretenda prestar servicios de salud, concepto previo del Ministerio de la Protección Social.
- Las demás autorizaciones, calidades y acreditaciones necesarias para el desarrollo de la actividad exigidos por la autoridad competente que regule, controle o vigile la actividad correspondiente según sea el caso, así como las acreditaciones especiales que requieran dichas entidades a efectos de otorgar su visto bueno para desarrollarse como usuario industrial o comercial de zona franca.
- Comprometerse a obtener certificación en cuanto a procedimientos, servicios, infraestructura, tecnología y demás elementos inherentes al desarrollo de su actividad, expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o un tercero autorizado por esta, dentro de los dos (2) años siguientes a su calificación como usuario industrial o comercial de zona franca.
- Manifestación escrita y bajo la gravedad de juramento, del representante legal de la persona jurídica solicitante en la que indique que ni él ni sus socios han sido condenados por delitos no culposos durante los cinco (5) años anteriores a la solicitud de calificación. Este requisito no se exigirá para los accionistas, cuando la persona jurídica se encuentre constituida como una sociedad anónima.
- Certificado de Existencia y Representación Legal mediante el cual se acredite que la persona que pretende obtener la calificación, se constituyó como persona jurídica o se estableció como una sucursal de sociedad extranjera legalizada de acuerdo con las exigencias del Código de Comercio, con el único propósito de desarrollar la actividad en zona franca.
- Tratándose de personas jurídicas que acrediten activos totales inferiores a quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (500 smmlv) no se exigirán requisitos en materia de nueva inversión y generación de empleo.
- Tratándose de personas jurídicas que acrediten activos totales entre quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (500 smmlv) y cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5.000 smmlv), compromiso de generar

mínimo veinte (20) nuevos empleos directos y formales a la puesta en marcha del proyecto.

- Tratándose de personas jurídicas que acrediten activos totales entre cinco mil uno salarios mínimos mensuales legales vigentes (5.001 smmlv) y treinta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (30.000 smmlv), compromiso de realizar una nueva inversión por cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5.000 smmlv) dentro de los tres (3) años siguientes a la calificación y generar mínimo treinta (30) nuevos empleos directos y formales a la puesta en marcha del proyecto
- Tratándose de personas jurídicas que acrediten activos totales por un monto superior a treinta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (30.000 smmlv), compromiso de realizar una nueva inversión por once mil quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (11.500 smmlv) dentro de los tres (3) años siguientes a la calificación y de generar mínimo cincuenta (50) nuevos empleos directos y formales a la puesta en marcha del proyecto.
- Tratándose de usuarios industriales de las zonas francas permanentes especiales, comprometerse a ejecutar el plan maestro de desarrollo general de la zona franca y a cumplir el cronograma en las condiciones y términos previstos en el numeral 13 del artículo 393-3 del decreto 2685/99.

9. Régimen de comercio exterior

El régimen de comercio exterior de zonas francas se encuentra contenido principalmente en los artículos 394 y siguientes del Decreto 2685 de 1999 y en los artículos 367 y siguientes de la Resolución 4240 de 2000, como se describe a continuación.

Cabe aclarar que, para controlar los diferentes ingresos y salidas de mercancías de todos los tipos de zonas francas, los **formularios de movimiento de mercancías**, deberán contener como mínimo la siguiente información:

Número del formulario de movimiento de mercancías.

Fecha.

Identificación del usuario de zona franca.

Tipo de operación.

Descripción de las mercancías.

Número de bultos.

Peso en kilogramos.

País destino.

Modo de transporte.

Valor FOB USD.

9.1 Operaciones desde el resto del mundo con destino a zonas francas

- No se considera importación la introducción de bienes procedentes de otros países a las zonas francas.
- El trámite solo requiere que los bienes vengan consignados en el documento de transporte a un usuario de zona franca o se le endose a este, antes del otorgamiento de la autorización de tránsito o a la expedición de la planilla de envío.
- Se deberá solicitar el régimen de tránsito aduanero para aquellas mercancías provenientes del resto del mundo que arriben a territorio aduanero nacional, por una jurisdicción aduanera diferente a la de zona franca destino. (Excepto zonas francas ubicadas en el Cauca y Valle del Cauca, para la mercancía que ingrese por Buenaventura – Par. Art.333 Res.4240/00).
- El traslado de las mercancías desde zona primaria hasta la zona franca ubicada en la misma jurisdicción aduanera se hará mediante planilla de envío.
- La maquinaria, equipo y materiales que se requieran para el montaje de la infraestructura básica de la zona franca deberán ingresar a las zonas francas con las respectivas planillas de envío y elaborar el formulario de movimiento de mercancías. Mientras se adopta el sistema de información estos bienes deberán ser contabilizados manualmente.
- La aduana por donde ingresen mercancías del resto del mundo con destino a zona francas transitorias, deberán informar sobre la llegada de las mismas, a las autoridades aduaneras encargadas del control en el recinto ferial. El transportador de las mercancías deberá hacer la entrega de los documentos de transporte al usuario administrador.
- A las zonas francas permanentes especiales de servicios donde se realicen eventos feriales, se podrán ingresar mercancías de procedencia extranjera para consumo o distribución gratuita.
- Si dentro de los dos (2) meses siguientes a la finalización del evento ferial, el expositor no le da ninguna destinación a la mercancía mencionada, el usuario industrial de servicios podrá destruir la mercancía previa autorización del usuario operador o solicitar el abandono voluntario a favor de la Nación.

9.2 Operaciones de zonas francas con destino al resto del mundo

- Se considera exportación, la venta y salida a mercados externos de los bienes producidos, transformados, elaborados o almacenados, por los usuarios industriales y comerciales.
- Estas operaciones **no** requieren del diligenciamiento de la solicitud de autorización de embarque ni de declaración de exportación. Solo se requiere de la autorización del usuario operador o administrador, quien deberá incorporar la información en el correspondiente sistema informático aduanero y elaborar el formulario donde conste la salida de las mercancías.
- Deberá presentarse una declaración de tránsito aduanero, cuando la salida de los bienes de las zonas francas con destino al exterior se produzca por una aduana diferente a aquella que tenga jurisdicción sobre la respectiva zona. (Excepto zonas francas ubicadas en el Cauca y Valle del Cauca, para la mercancía que salga por Buenaventura – Par. Art.368 Res.4240/00).
- El formulario de movimiento de mercancías, será el documento que ampare el traslado de los bienes desde la zona franca hasta la zona primaria de embarque al exterior, cuando esta última esté ubicada en la misma jurisdicción. Este documento deberá ser entregado por el usuario industrial o comercial de la zona franca permanente, por el usuario industrial de la zona franca permanente especial o por el usuario expositor de la zona franca transitoria, a la administración aduanera con jurisdicción en el puerto, aeropuerto o cruce de frontera, de salida.
- De acuerdo con la Resolución 58 del 28 de julio del 2016, que modificó la salida (exportación) de **joyas, oro, esmeraldas y demás piedras preciosas, así como sus derivados**, desde zona franca con destino al resto del mundo, solo se permitirá embarcar por la misma jurisdicción aduanera, para lo cual el usuario deberá diligenciar el formulario movimiento de mercancías en zona franca y avisar con cuatro (4) horas de antelación al Grupo Interno de Trabajo de Zona Franca. Además, el usuario calificado deberá cumplir también con el procedimiento para el **régimen de exportación** establecido en el artículo **260** y siguientes del Decreto 2685 de 1999. Los certificados, vistos buenos y demás documentos necesarios para la exportación, emitidos por las demás entidades de control que se requieran como documento soporte de las declaraciones de exportación, deberán obtenerse previamente a la Solicitud de Autorización de Embarque.

Para las mercancías mencionadas anteriormente, nacionales o nacionalizadas que hayan sido transformadas, reparadas o elaboradas dentro de la zona franca con destino al resto del mundo, se expedirá el respectivo certificado de integración y se diligenciará el formulario movimiento de mercancías expedido por el usuario operador o administrador. Con posterioridad al embarque deberá presentar declaración de modificación a exportación definitiva sobre la declaración de exportación temporal para perfeccionamiento pasivo con la cual ingresó inicialmente

la mercancía a zona franca, de conformidad con el inciso tercero del artículo 369 de la Resolución 4240 de 2000.

9.3 Operaciones desde el resto del territorio aduanero nacional con destino a zonas francas

- Se considera exportación definitiva, la introducción a zona franca permanente desde el Territorio Aduanero Nacional (TAN), de materias primas, partes, insumos y bienes terminados nacionales o en libre disposición, necesarios para el normal desarrollo del objeto social a favor del Usuario Operador o Industrial de Bienes y de Servicios, siempre y cuando dicha mercancía sea efectivamente recibida por ellos.
- Estas operaciones únicamente requieren el diligenciamiento y trámite del formulario de ingreso, este formulario se considera, para todos los efectos como la declaración de exportación definitiva, al cual tendrá acceso la autoridad aduanera a través de los servicios informáticos electrónicos.
- Sin perjuicio de lo anterior, las exportaciones destinadas al usuario operador o a un usuario industrial de zona franca, también **podrán** presentarse diligenciando una solicitud de autorización de embarque – SAE, en los términos previstos en el artículo 272 del Decreto 2685 de 1999.
- Las exportaciones temporales que se realicen desde el resto del territorio aduanero nacional a zona franca, con el objeto de someter el bien a un proceso de perfeccionamiento por un usuario, no tendrán derecho a los beneficios previstos para las exportaciones definitivas. En este caso si **deberán** presentar la solicitud de autorización de embarque.
- La introducción en el mismo estado a una zona franca permanente de mercancías de origen extranjero que se encontraban en libre disposición en el país, **no** se considera exportación. **Tampoco** se considera exportación el envío de bienes nacionales o en libre disposición a zona franca desde el resto del territorio nacional a favor de un usuario comercial. Solo se requerirá el diligenciamiento y trámite del formulario de ingreso de mercancías.
- Los bienes de capital sometidos a la modalidad de importación temporal de corto o largo plazo para reexportación en el mismo estado, y los bienes sometidos a importación temporal en desarrollo de Sistemas Especiales de Importación-Exportación, Depósitos de Transformación y Ensamble y Depósitos de Procesamiento Industrial, podrán finalizar su régimen con la reexportación a una zona franca permanente, a nombre de un usuario industrial o comercial.
- El aviso de ingreso de la mercancía lo efectuará el usuario operador o el usuario administrador de zona franca. La DIAN, informará la decisión de practicar aforo o de autorizar la presentación del DEX, luego de lo cual puede presentar y firmar la Declaración de Exportación definitiva.

- 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.
- De acuerdo con la Resolución 58 del 28 de julio del 2016 el ingreso desde el territorio aduanero nacional con destino a zona franca de **joyas, oro, esmeraldas y demás piedras preciosas, así como sus derivados**, seguirá el procedimiento para el régimen de exportación establecido en el artículo 260 y subsiguientes del Decreto 2685 de 1999. Los usuarios calificados deberán informar al Grupo Interno de Trabajo de Zona Franca con cuatro (4) horas de antelación al ingreso, adjuntando factura o documento que acredite la operación; certificado expedido por el exportador que acredite la calidad de las mercancías objeto de exportación y formulario de movimiento de mercancías. Además, los certificados, vistos buenos y demás documentos necesarios, para la exportación, emitidos por las demás entidades de control y que se requieran como documento soporte de las declaraciones de exportación, deberán obtenerse previo a la autorización de embarque.

9.4 Operaciones desde zonas francas con destino al resto del territorio aduanero nacional

- La introducción al resto del territorio aduanero nacional de bienes procedentes de la zona franca será considerada una importación y se someterá a las normas y requisitos exigidos por dicho régimen.
- Para las mercancías fabricadas, producidas, reparadas, reacondicionadas o reconstruidas en zona franca, los derechos de aduana se liquidarán y pagarán 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. El gravamen arancelario aplicable corresponde a la subpartida del producto final.
- Las mercancías de origen extranjero almacenadas en zona franca serán valoradas considerando el estado que presentan y el gravamen arancelario será el de la subpartida de la mercancía que se está importando.
- Para los efectos previstos anteriormente, el usuario operador expedirá el certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en el respectivo proceso. Dicho certificado constituirá documento soporte de la Declaración de Importación.
- 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. También son nacionales 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.

- Para la elaboración de la declaración de importación, en la casilla de manifiesto de carga se registrará el número del formulario de movimiento de mercancías en zona franca que el usuario operador autorice para la salida de las mercancías de zona franca al resto del territorio aduanero nacional. En la casilla correspondiente al **documento de transporte** se tendrá en cuenta:

Cuando se trate de mercancías extranjeras se registrará el número de documento de transporte con que ingresó la mercancía a zona franca. Si implica agrupamiento de mercancías amparadas en varios documentos de transporte, se registrará el número del documento de transporte que pertenezca al bien o bienes que predomine en la declaración, sin perjuicio de que los demás documentos sean incluidos en la casilla de descripción.

Cuando se trate de mercancías elaboradas o transformadas en zona franca, el número del **certificado de integración** expedido por el usuario operador.

En el evento en que el importador sea un usuario industrial de bienes de zona franca, que haya elaborado o transformado los bienes, en la casilla correspondiente a número de **factura**, el declarante deberá registrar el número de certificado de integración que ampara dicha importación.

- La salida de productos finales de zonas francas al territorio nacional elaborados en un ciento por ciento (100%) con materias primas o insumos nacionales o nacionalizados, sólo requerirán el diligenciamiento del formulario de movimiento de mercancías.
- Al momento del retiro de las mercancías el usuario operador asumirá las funciones del depósito habilitado; el cual deberá actualizar el inventario dentro de las dos horas siguientes a la salida de las mercancías.

9.5 Operaciones entre usuarios de Zonas Francas

- Los usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y los usuarios comerciales podrán celebrar entre sí contratos de arrendamiento de maquinaria y equipo o de compraventa de bienes. Igualmente, podrán contratar con otro usuario la producción, transformación o ensamble de dichos bienes. Estas operaciones sólo requerirán el diligenciamiento de los formularios establecidos para tal fin y la autorización previa del usuario operador.
- Cuando estas operaciones impliquen el traslado de bienes de una zona franca permanente a otra que se encuentre en una jurisdicción aduanera diferente, el

usuario industrial o comercial deberá presentar una Declaración de Tránsito Aduanero. Cuando el traslado de mercancías no implique cambio de jurisdicción aduanera, el usuario operador elaborará en el sistema informático aduanero una planilla de envío y el correspondiente formulario de movimiento de mercancías en zona franca.

- Tratándose del traslado de maquinaria y equipo de propiedad del mismo usuario operador, se requerirá autorización por parte del funcionario competente de la División de Gestión de la Operación Aduanera, a través de visto bueno consignado en el respectivo formulario. Para los traslados de maquinaria y equipo propiedad del mismo usuario industrial o comercial se debe anexar copia del documento legal que acredite la propiedad o tenencia del bien.
- Si las operaciones entre usuarios se realizan entre usuarios ubicados dentro de la misma zona franca, sólo se deberá diligenciar el respectivo formulario de movimiento de mercancías en zona franca autorizado por el usuario operador, quien deberá incorporar, cuando proceda, la información en el sistema informático aduanero para la actualización del inventario que controla las mercancías de los usuarios de zona franca.
- **Cesión de derechos de almacenamiento entre usuarios de zonas francas:** Se podrán ceder los derechos de almacenamiento, para que las mercancías sean almacenadas por otros usuarios comerciales o industriales de servicios de la misma zona franca permanente, cuando las mercancías de terceros provenientes del resto del mundo consignadas o endosadas a favor de un usuario comercial para su almacenamiento o de un usuario industrial de servicios para operaciones de logística, no puedan ser almacenadas por estos usuarios por cualquier circunstancia. Esta operación requiere la autorización del usuario operador y debe estar amparada con el formulario de movimiento de mercancías y comunicarse a la autoridad aduanera.

También se podrán almacenar materias primas, insumos, partes, productos en proceso o productos terminados de usuarios industriales de bienes en instalaciones de usuarios comerciales o usuarios industriales de servicios de la misma zona franca, cuando estas operaciones sean indispensables para el almacenamiento, custodia, conservación, mercadeo o prestación de servicios, diligenciando y tramitando para el efecto, el formulario de movimiento de mercancías autorizado por el usuario operador.

9.6 Operaciones de ingreso y salida de mercancías de zonas francas transitorias

- **La salida de bienes de una zona franca permanente con destino a una zona franca transitoria**, con fines de exhibición, requerirá la autorización del usuario operador y de la seccional de aduanas de la jurisdicción de la zona franca permanente de que se trate. Los bienes deberán regresar a la zona franca permanente una vez finalizado el evento. Para este efecto se deberá presentar una declaración de tránsito aduanero cuando la zona franca transitoria se encuentre en

una jurisdicción aduanera diferente a la de la zona franca permanente o permanente especial. Cuando se trate de un traslado de mercancías que no implique cambio de jurisdicción aduanera, el usuario operador expedirá una planilla de envío en el sistema informático aduanero.

- ✓ El usuario administrador de la zona franca transitoria recibirá los documentos que soportan la operación, ordenará el descargue de la mercancía y confrontará la cantidad de bultos y el peso, con lo consignado en el formulario de salida de la zona franca permanente o permanente especial y demás documentos soporte, y verificará el estado, clase y marcas de los embalajes.
- ✓ Del recibo de la mercancía, así como de todo faltante, sobrante, avería o cualquier observación se dejará constancia en el respectivo formulario de ingreso a la zona franca transitoria. El usuario administrador de dicha zona deberá transmitir los datos de la planilla de recepción y el correspondiente formulario de ingreso en zona franca transitoria a la administración aduanera que autorizó la salida de los bienes.
- ✓ Los formularios de ingreso de mercancías a estas zonas francas, deberán tener como mínimo los siguientes datos:

Tipo de operación: Ingreso de mercancías procedentes del exterior, ingreso de mercancías extranjeras en libre disposición, ingreso de mercancía nacional, ingreso de mercancía de origen extranjero para uso, consumo o distribución gratuita dentro del recinto ferial, ingreso de mercancía provenientes de una zona franca permanente o permanente especial.

Nombre e identificación del usuario administrador del recinto declarado como zona franca transitoria.

Nombre e identificación del usuario expositor.

Nombre de la feria, exposición, congreso, seminario o evento de carácter internacional que se celebra en el recinto autorizado como zona franca transitoria.

Fecha de ingreso de la mercancía al recinto ferial.

Número y fecha del documento de transporte, cuando se trate de mercancía extranjera bajo control de la aduana.

Descripción, cantidad, peso bruto y valor FOB de la mercancía de que se trate.

País de origen.

Moneda declarada.

Pabellón de ubicación.

Puerto de llegada a Colombia.

Planilla de envío.

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

Agencia de aduana.

Relación de documentos soportes.

Autorización del usuario administrador de la operación de ingreso.

- Los formularios de salida de mercancías de una franca transitoria deberán tener como mínimo la siguiente información:

Nombre e identificación del usuario administrador de la zona franca transitoria.

Nombre e identificación del usuario expositor.

Nombre de la feria, exposición, congreso, seminario o evento de carácter internacional que se celebra en el recinto autorizado como zona franca transitoria.

Fecha de salida de la mercancía de la zona franca transitoria.

Descripción, cantidad, peso bruto y valor de la mercancía de que se trate.

Destino de la mercancía, el cual puede ser una zona franca transitoria, una zona franca permanente, una zona franca permanente especial, el territorio nacional, o su embarque al exterior.

Relación de documentos soporte.

Autorización del usuario administrador de la operación de salida.

- El usuario administrador tiene la obligación de informar a la DIAN acerca de las autorizaciones de salida del recinto ferial con el respectivo formulario, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a que se produzca la salida. Cuando se trate de salidas al resto del mundo, la responsabilidad del administrador solo concluirá cuando la DIAN certifique el embarque hacia el exterior.

- El monto de las mercancías de origen extranjero que cada usuario expositor podrá introducir para uso, consumo, o distribución gratuita dentro del recinto ferial autorizado como zona franca transitoria será el correspondiente a los siguientes valores:

US \$ 1.000 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica cuando la duración del evento sea inferior o igual a tres (3) días.

US \$ 2.000 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica cuando la duración del evento sea superior a tres (3) días e inferior o igual a cinco (5) días.

US \$ 3.000 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica cuando la duración del evento sea superior a cinco (5) días.

Estas mercancías deberán consumirse o distribuirse durante el evento dentro del recinto ferial. En caso contrario, deberán ser embarcadas al exterior, trasladadas a

una zona franca permanente, zona franca permanente especial, a otra zona franca transitoria o importarlas al resto del territorio nacional.

- De acuerdo con la Resolución 58 del 28 de julio del 2016 para la salida de **joyas, oro, esmeraldas y demás piedras preciosas, así como sus derivados desde zona franca permanente hasta zona franca transitoria**, el usuario calificado deberá transmitir la información correspondiente al formulario de movimiento de mercancías de salida, con una antelación de cuatro (4) horas previas a la salida, informando al Grupo Interno de Trabajo de Zona Franca. Además, las mercancías deberán transportarse en un sistema de embalaje precintable que garantice la inviolabilidad de la carga. El funcionario del Grupo Interno de Trabajo de Zonas Francas o quien haga sus veces, colocará los precintos o marchamos, dejando constancia en el acta de inspección correspondiente de los alfanuméricos y demás características que los individualizan y del resultado de la diligencia con indicación clara del peso neto y/o fino y calidad de la mercancía.

Para el ingreso de mercancía a una zona franca transitoria, se cumplirá con lo dispuesto y el usuario administrador, deberá informar de este hecho al Grupo Interno de Trabajo de Zona Franca de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o a quien haga sus veces, con una antelación de cuatro (4) horas previas al ingreso, adjuntando los siguientes documentos: Formulario de movimiento de mercancías; acta de salida de la zona franca permanente; factura o documento que acredite la operación; certificado expedido por el exportador que acredite la calidad de las mercancías objeto de exportación.

El funcionario del Grupo Interno de Trabajo de Zona Franca o quien haga sus veces, deberá verificar al ingreso a la zona franca transitoria, que las unidades de carga vengan en buen estado, se encuentren precintadas y no presenten signos de haber sido forzadas o violadas; también deberá comprobar el peso, número de bultos y demás documentos soporte de la operación y la información consignada en el acta de inspección de salida de zona franca permanente, realizando una evaluación integral y dejando constancia del resultado.

9.7. Otras operaciones

La normatividad aduanera vigente, además de las anteriores operaciones, tiene regulada las siguientes situaciones:

- Transito aduanero:** Es la modalidad que permite el transporte terrestre de mercancías nacionales o de procedencia extranjera, bajo control aduanero, de una jurisdicción aduana a otra, dentro del territorio aduanero nacional. Esta operación está permitida para las mercancías que vienen del exterior y están consignadas o se endosen a un usuario de zona franca. Dicha solicitud, se deberá realizar teniendo en cuenta el plazo establecido en el artículo 113 del decreto 2685 de 1999. Para el efecto, sólo se requerirá que los bienes estén consignados en el documento de transporte a un usuario de zona franca o que éste se endose a favor de uno de ellos y presentar la Declaración de Tránsito Aduanero – DTA, formulario 650, o la Continuación de Viaje - formulario 660.

Para la salida de bienes de las zonas francas industriales de bienes y de servicios con destino al exterior, por una aduana diferente a aquella que tenga jurisdicción sobre la respectiva zona, deberá presentarse una Declaración de Tránsito Aduanero – DTA, o Declaración de Tránsito Aduanero Internacional - DTAI, si se trata de tránsito aduanero comunitario internacional. Para esta operación, también se requerirá el formulario de salida de mercancías expedido por el usuario operador en el que debe constar la salida de bienes a mercados externos, garantía de tributos aduaneros por parte de la empresa transportadora, original, copia, fotocopia, fax o proforma de la factura comercial o del contrato o documento comercial que ampare la transacción u operación celebrada, en los que conste la naturaleza, tipo, cantidad y valor de la mercancía que será objeto de la operación de tránsito.

La modalidad de **tránsito aduanero** podrá autorizarse a los usuarios industriales de las zonas francas para la salida de mercancías desde sus instalaciones con destino a un depósito de transformación o ensamble.

Cuando se realicen operaciones entre usuarios de zonas francas que se encuentren en diferentes jurisdicciones aduaneras, se deberá presentar a la aduana de partida la declaración de **tránsito aduanero** o cabotaje, a través del sistema informático aduanero, o diligenciando el formulario que se establezca. La operación deberá ser autorizada por el usuario operador mediante el formulario de salida de mercancías y el certificado de integración cuando a ello hubiere lugar.

- **Procesamiento parcial:** Se permite la salida temporal de las zonas francas, de materias primas, insumos y bienes intermedios, para realizar parte del proceso industrial en el resto del territorio aduanero nacional. Para esto, el usuario industrial deberá diligenciar el formulario de movimiento de mercancías y obtener autorización del usuario operador, quien posteriormente deberá transmitir la información al sistema informático de la DIAN. El reingreso de las mercancías que salieron temporalmente al territorio aduanero nacional no se considera una exportación, y requiere nuevamente de un formulario de ingreso de mercancías. El componente nacional incorporado en las mercancías objeto de proceso industrial realizado en el resto del territorio aduanero nacional, se considerará como exportación en los términos señalados en el artículo 396 del decreto 2685 de 1999. Dicha información, será incorporada al sistema informático aduanero, por parte del usuario operador, cuando proceda, y servirá de base para el control de los inventarios de las mercancías de los usuarios industriales. El plazo que podrán permanecer las mercancías fuera de la zona franca es de seis (6) meses, prorrogables de manera justificada por otros tres (3) meses más.
- **Reparación, revisión o mantenimiento de bienes de Capital:** Con el formulario de movimiento de mercancías expedido por el usuario operador, podrán salir de manera temporal al resto del territorio aduanero nacional, los bienes de capital, partes o sus repuestos, que requieran mantenimiento. El reingreso a zona franca de estas mercancías, no constituye exportación y se perfeccionará únicamente con el formulario de movimiento de mercancías en zona franca de ingreso autorizado por el usuario operador. En caso de incumplimiento de la obligación de reingresar la mercancía, el usuario operador deberá informarlo por escrito a la autoridad

aduanera de la jurisdicción de zona franca y remitir lo actuado a la División de Gestión de Operación Aduanera. El término que podrán permanecer estos bienes fuera de la zona franca es de tres (3) meses prorrogables de manera justificada por un término igual.

- ✓ **Elementos perecederos, fungibles y consumibles dentro de la zona franca:** El usuario operador podrá autorizar a los usuarios industriales de bienes o usuarios industriales de servicios, los descargues o bajas correspondientes, de sus inventarios de las mercancías perecederas, fungibles y aquellas cuyo consumo sea implícito en el proceso de producción o en la prestación del servicio dentro de la zona franca.
- ✓ **Residuos y desperdicios:** El formulario de movimiento de mercancías en zona franca que autorice la salida definitiva de zona franca al resto del territorio aduanero nacional, de residuos y desperdicios sin valor comercial, que resulten de los procesos productivos realizados por los usuarios industriales, o la destrucción de los mismos, hará las veces de declaración de importación. La salida definitiva de residuos y desperdicios con valor comercial desde la zona franca con destino al territorio aduanero nacional, se someterá al trámite de importación ordinaria que establece el Decreto 2685 de 1999.
- ✓ **Destrucción de mercancías en grave estado de deterioro:** para la destrucción de mercancías que presenten grave estado de deterioro, descomposición, daño total o demérito absoluto, el usuario operador deberá informar por escrito, o a través del sistema informático a la administración aduanera con jurisdicción sobre el territorio donde se encuentra la zona franca, la práctica de la diligencia de destrucción de la mercancía, indicando: El lugar, fecha y hora de la misma; las razones que ameritan la destrucción de la mercancía; nombre e identificación del usuario industrial o comercial propietario o tenedor de las mercancías objeto de la diligencia; documento de transporte con que fueron introducidas las mercancías y formulario de movimiento de mercancías en zona franca que autorizó el ingreso; descripción de la mercancía; permisos y autorizaciones de salud y medio ambiente respectivas. Dicha información deberá ser remitida por lo menos con ocho (8) días de antelación a la fecha programada para la diligencia o inmediatamente ocurra el hecho en aquellos casos que no es posible prever.
- ✓ **Mermas en el proceso productivo:** El régimen aduanero también tiene contemplado la merma, pérdida física en el volumen, peso o unidad de las existencias, ocasionada por causas inherentes a la naturaleza de la mercancía o al proceso productivo al cual fue sometida. Dentro del mes siguiente a la ocurrencia de la merma, el usuario industrial deberá reportar y justificar dicho hecho ante el sistema de control de inventarios del usuario operador.
- ✓ **Abandono:** Dentro de los tres (3) meses siguientes a la pérdida de la calificación de un usuario industrial de bienes, industrial de servicios o comercial de una zona franca, o de la cancelación de la autorización de un usuario operador, quien tenga derecho sobre los bienes introducidos a la zona franca deberá definir la situación

jurídica de estos mediante su importación, envío al exterior, o su venta o traslado a otro usuario. Si al vencimiento de este término no se define por parte del usuario la situación jurídica de los bienes, se producirá su abandono legal. El interesado podrá rescatar la mercancía en los términos y bajo las condiciones previstas en el párrafo del artículo 115 del Decreto 2685 de 1999.

9.8 Codificación de las operaciones de zona franca (Anexo no. 1)

Mediante la Circular 00043 del 14 de mayo de 2008, la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior de la DIAN, estableció los códigos de las diferentes operaciones que pueden ser desarrolladas por parte de los usuarios de zonas francas, así como su definición y documentos soportes. Los códigos se agrupan en los siguientes bloques de operaciones:

Operaciones de las zonas franca	Códigos de ingreso	Códigos de salida
Con el resto del mundo	101 al 120	201 al 223
Con el territorio aduanero nacional	301 al 330	401 al 435
Entre zonas francas	501 al 513	601 al 615
Entre usuarios de la misma zona franca	701 al 714	801 al 814
Ajustes	980 al 985	

Anexo a este documento se encuentra la descripción detallada de estos códigos.

Como se indicó anteriormente, los formularios de movimientos de mercancías (FMM) que elaboran y emiten los usuarios de zonas francas, deben llevar el código correspondiente al movimiento de mercancías de ingreso o de salida que realicen. Estos FMM como lo indica el régimen de comercio exterior, reemplazan a las declaraciones de importación y exportación en muchas de las operaciones que realizan los usuarios de las zonas francas.

10. Control Aduanero

Las áreas competentes dentro de la U.A.E DIAN para el control de las operaciones y obligaciones que tienen a su cargo los diferentes usuarios de las zonas francas, son las Divisiones de Gestión de la Operación Aduanera, a través de los Grupos Internos de Trabajo de Zona Franca de cada dirección seccional.

Mediante el artículo 108 de la Resolución 11 de 2008, modificado por el artículo 2 de la Resolución 2 de 2013, se establecieron las siguientes funciones para los Grupos Internos de Trabajo de Zona Franca o quien haga sus veces:

- Garantizar la aplicación de las normas relativas a los procesos que se surten en las zonas francas, para velar por el cumplimiento de los términos y condiciones previstos.
- Efectuar el control físico y documental a los procedimientos y formalidades aduaneras que deben cumplir las mercancías que ingresan o salen de la zona franca.

- Hacer seguimiento a las mercancías consignadas a zona franca y a los usuarios de las mismas.
- Realizar control de inventarios a las mercancías que se encuentren en las instalaciones de los usuarios de la zona franca.
- Efectuar seguimiento a las mercancías nacionales y extranjeras que el usuario operador les haya autorizado su salida al resto del mundo o al resto del territorio aduanero nacional.
- Estudiar, autorizar y registrar las solicitudes de tránsito aduanero desde zona franca.
- Decidir sobre la práctica del reconocimiento externo o inspección física de las mercancías sobre las cuales se solicita la autorización de tránsito aduanero desde zona franca.
- Comunicar oportunamente a la aduana de llegada sobre la salida de tránsitos aduaneros autorizados en zona franca.
- Comunicar a la aduana de partida el cumplimiento o incumplimiento del régimen de tránsito aduanero con destino a zona franca para que se surta el procedimiento establecido en las normas vigentes.
- Dar traslado a la dependencia competente de las actuaciones que den origen a investigaciones posteriores.
- Atender las solicitudes de los usuarios correspondientes a las operaciones en zona franca.
- Supervisar y controlar las destrucciones de mercancías que autorice el usuario operador, los procesamientos parciales o por reparación y la revisión o mantenimiento de bienes de capital fuera de zona franca.
- Supervisar, orientar y controlar la gestión, en el proceso de exportación que realicen los usuarios con destino a zona franca.
- Inmovilizar, aprehender o efectuar el decomiso directo de la mercancía ubicada en la zona franca, conforme a las competencias, procedimientos establecidos y demás normas vigentes sobre la materia.

10.1 Control aduanero informático y estadístico

De acuerdo con la normatividad descrita previamente, el usuario operador es el proveedor y administrador del aplicativo informático con el cual se manejan los inventarios, entradas y salidas de las mercancías y bienes de todos los usuarios dentro de una zona franca. De igual manera, el usuario operador debe otorgar a la DIAN el acceso a consultas al respectivo aplicativo, a fin de que ésta Entidad pueda realizar la verificación, a los inventarios puntuales

de diferentes usuarios, así como de sus ingresos y salidas de mercancías. Esto de acuerdo con un estudio de perfilamiento previo, como se describirá en el punto siguiente de procedimientos de control aduanero. Es de aclarar que cada usuario operador de zona franca permanente, permanente especial o transitoria puede tener un sistema informático diferente, pues la norma no le exige alguno en particular.

Para el control informático aduanero en el procedimiento de carga importaciones, la DIAN cuenta con el aplicativo MUISCA, a través del cual se puede llevar la trazabilidad de la carga que llega del resto del mundo con destino a una zona franca, para este tema en particular; esto es por medio de las planillas de envío emitidas desde las zonas de arribo primarias (puertos y aeropuertos) hacia zonas francas. A su vez, para el procedimiento de importaciones, la Entidad cuenta con el aplicativo SIGLO XXI, con el cual se pueden efectuar consultas de inventarios de las mercancías procedentes del resto del mundo que llegan destinadas y son almacenadas en zona franca, así como las declaraciones de importación procedentes de estas zonas al territorio aduanero nacional.

Por otra parte, las planillas de envío emitidas desde las zonas francas a zonas primarias, para el despacho de las mercancías que son exportadas desde zona franca hacia el resto del mundo, son planillas elaboradas **manualmente**, por lo cual no registran en los sistemas informáticos electrónicos de la DIAN, ya que como se explicó en el régimen de comercio exterior, estas operaciones no requiere del diligenciamiento de declaración exportación, sino únicamente de un formulario de movimiento de mercancías de salida de zona franca al resto del mundo. De esta misma manera, como la norma también establece en el artículo 369 de la Resolución 4240 de 2000, que no se requiere declaración de exportación para el ingreso de mercancías provenientes del resto del territorio aduanero nacional hacia zona franca, (excepto para exportaciones temporales que tienen por objeto someter el bien a un proceso de perfeccionamiento por un usuario), sino sólo del formulario de movimiento de mercancías de ingreso; existe un número indeterminado de operaciones que están quedado por fuera de los registros de los sistemas informáticos electrónicos de la entidad a efectos del control estadístico de este régimen, especialmente en materia de exportaciones.

En cuanto al régimen de tránsito, el cual se encuentra vinculado a gran parte de las operaciones de las zonas francas; sus Declaraciones de Tránsito Aduanero, Tránsito Aduanero Internacional y las Continuaciones de Viaje, que corresponden como se indicó previamente a los formularios DIAN 650 y 660 respectivamente, a pesar de tener formatos MUISCA asignados, no han sido incorporados al sistema informático electrónico de la entidad, continúan elaborándose de forma **manual** y por lo tanto con dicha información no se pueden generar estadísticas automáticamente.

En este punto es necesario precisar que la autoridad estadística nacional es el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, el cual certifica y publica entre otras, las cifras oficiales de comercio exterior. Sin embargo, la DIAN como entidad que regula, administra y provee la fuente de los servicios informáticos electrónicos aduaneros, es quien produce en su totalidad los datos de las importaciones nacionales; y en el caso de las exportaciones, la producción se realiza de forma conjunta entre la DIAN y el DANE, puesto que este último agrega las exportaciones litográficas o manuales y las del sector petróleo. El área dentro de la DIAN encargada de efectuar el proceso de generación

de cifras de comercio exterior, es la Coordinación de Estudios Económicos de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, perteneciente a la Dirección de Gestión Organizacional.

Para poder comprender la producción estadística en materia de comercio exterior, hay que remitirse al “Manual para compiladores de estadísticas de comercio internacional de mercancías de las Naciones Unidas”, según el cual, en Colombia operarían un sistema estadístico especial en el que el territorio económico nacional no coincide con el territorio estadístico. Esto se ve reflejado en que la DIAN no tiene en cuenta a las zonas francas como parte del territorio económico, sino que por el contrario estas son excluidas y consideradas como procedencia externa de importaciones y destino de exportaciones provenientes del resto del territorio aduanero nacional, cuando son tramitadas a través del aplicativo.

A continuación, se presenta una revisión de las casillas de la Declaración de Importación que tienen mayor relevancia en la detección de importaciones al resto del territorio aduanero nacional provenientes de zona franca, conforme con su adecuado diligenciamiento, descrito en la cartilla “Declaración de Importación y Andina de Valor” de la DIAN y la normatividad aduanera vigente⁷.

Casilla 40 – Código lugar de ingreso de las mercancías: Si la mercancía se encuentra en zona franca, se registra el código de la Dirección Seccional de Aduanas de la jurisdicción de la zona franca.

Casilla 41 - Código de depósito: Se debe registrar el código que la zona franca tiene asignado para identificarse ante la DIAN. Este código es otorgado cuando se declara la zona franca.

Casilla 42 - Manifiesto de carga: Se registrará el número del formulario de movimiento de mercancías en zona franca que el usuario operador autorice para la salida de las mercancías de zona franca al resto del territorio aduanero nacional.

Casilla 44 - Documento de transporte:

- Cuando se trate de mercancías extranjeras, se registrará el número de documento de transporte con que ingresó la mercancía a zona franca. Si implica agrupamiento de mercancías amparadas en varios documentos de transporte, se registrará el número del documento de transporte que pertenezca al bien o bienes que predomine en la declaración, sin perjuicio de que los demás documentos sean incluidos en la casilla de descripción.
- Cuando se trate de mercancías elaboradas o transformadas en zona franca, se registra el número del **certificado de integración** expedido por el usuario operador.

⁷ Artículo 370 Resolución 4240 de 2000

Casilla 48 – Código país exportador: De acuerdo con la tabla número cinco de la cartilla “Declaración de Importación y Andina de Valor”, donde se encuentran los códigos de los países del mundo junto con los de las zonas francas, en esta casilla se debe registrar el código del país o zona franca correspondiente a la dirección del proveedor de la mercancía.

Casilla 51 - Número de factura: En el evento en que el importador sea un usuario industrial de bienes de zona franca, que haya elaborado o transformado los bienes, en la casilla correspondiente a número de factura, el declarante deberá registrar el número del **certificado de integración** que ampara dicha importación.

Casilla 53 – Código país de procedencia: Se registran los tres (3) primeros dígitos del código correspondiente a depósito para la respectiva zona franca.

Casilla 62 – Código modalidad: De acuerdo con los códigos de los diferentes regímenes de importación, las operaciones provenientes de zona franca se identifican porque inician con la siguiente combinación alfanumérica seguida de dos dígitos más (XX), según otras condiciones específicas de la operación así:

- C2XX: Para operaciones precedidas de una introducción a zona franca comercial o industrial.
- S2XX: Para importaciones temporales para la reexportación en el mismo estado, e importaciones para la transformación o ensamble, precedida de una importación a zona franca.

Casilla 66 – Código país de origen: Se debe registrar el código que identifica la zona franca, donde se producen, cultivan, manufacturan, extraen o elaboran las mercancías que están importando al territorio aduanero nacional, o el respectivo país donde se surtieron estos procesos. La cartilla de instrucciones de diligenciamiento “Declaración de Importación y Andina de Valor”, trae los códigos de los países del mundo junto con los de las zonas francas en la tabla número cinco.

Casilla 70 – Código país de compra: Se debe registrar el código de la zona franca o el país donde se compró la mercancía que se está importando.

En la medida en que todos los usuarios diligencien correctamente las anteriores casillas del formulario de la Declaración de Importación, se podrán obtener estadísticas confiables de las importaciones provenientes de las zonas francas, al resto del territorio aduanero nacional colombiano. Sin embargo, en el proceso de validación de cifras de comercio exterior que se realiza al interior de la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN, se deben efectuar revisiones y ajustes sobre los códigos registrados por los usuarios, para que exista consistencia entre ellos. Además, como se indicó anteriormente, las zonas francas son consideradas fuera del territorio aduanero nacional, es decir como cualquier otro país de procedencia, cuyas cifras están incluidas dentro del total de las importaciones que se generan sin discriminar su procedencia; como si se da relevancia a la variable país

de origen, en la cual las zonas francas no alcanzan peso significativo como para aparecer dentro de los principales registros.⁸

En cuanto al formulario Declaración de Exportación, son pocas las casillas indicativas del origen de una exportación desde el territorio aduanero nacional hacia una zona franca:

Casillas 32 a la 39 - Datos del destinatario: En estas casillas se deben registrar los datos del usuario de zona franca al cual se le está efectuando el despacho de la mercancía desde el resto del territorio aduanero nacional.

Con estas casillas se pueden establecer algunas de las exportaciones que los residentes en el territorio aduanero nacional efectúan hacia las zonas francas declaradas, puesto que como se indicó anteriormente, la norma no exige que se diligencie la declaración de exportación, sino que es optativo. De igual manera, en el momento de generar las estadísticas de comercio exterior, las exportaciones hacia zona franca que se hayan registrado en los servicios informáticos electrónicos, se encuentran dentro del total exportado nacional, sin hacer ninguna distinción por tratarse de zona franca, y sus cifras como país destino tampoco ha sido representativas, como para figurar dentro de los principales registros.

Adicionalmente, como lo define el régimen de comercio exterior ya descrito, la salida de mercancías de zona franca hacia el resto del mundo a pesar de ser considerada como una exportación, no requiere del diligenciamiento del formulario Declaración de Exportación, por lo tanto los servicios informáticos electrónicos de la entidad no cuentan con estos datos para producir estadísticas; lo que coincide con el sistema especial aplicado en Colombia para generar estadísticas de comercio exterior, donde las exportaciones desde zona franca al resto del mundo no se incluyen por ser éstas consideradas fuera del territorio aduanero nacional. A pesar de esto, con fines de fiscalización, la DIAN emitió la Resolución 58 del 28 de julio del 2016, que modificó la salida (exportación) de joyas, oro, esmeraldas y demás piedras preciosas, así como sus derivados, exigiéndoles entre otras medidas a estos productos, el diligenciamiento de la Declaración de Exportación desde el resto del territorio aduanero nacional hacia zona franca y desde zona franca al resto del mundo.

Frente a esta nueva excepción que registran los servicios informáticos, la Coordinación de Estudios Económicos, debe conservar la metodología de compilación de cifras y evitando una posible duplicidad de datos, excluye en este caso puntual, el registro de salida de las zonas francas al resto del mundo de los mencionados productos que son clasificados por el Capítulo 71 del Arancel de Aduanas.

Además de los registros de exportación que no contemplan los servicios informáticos electrónicos mencionados anteriormente, la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN, considera que el principal problema asociado a la producción de cifras estadísticas de comercio exterior es la ausencia de validaciones en la entrada de los datos a través de los aplicativos dispuestos por la DIAN para el registro de las declaraciones tanto de

⁸<http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/f3b4ce6f9a41a48c05257030006f50e2/fce03f884feb419e0525728e0071fdfd?OpenDocument>

importación como de exportación. En el régimen de exportación especialmente, como no existen controles sancionatorios por el incorrecto diligenciamiento, se presentan constantemente datos inexactos y/o faltantes en diferentes casillas de la declaración de exportación que deben ser validados y ajustados mediante inferencias estadísticas que requieren de revisión y mejora continua.

Finalmente, cabe aclarar que las estadísticas puntuales de todos los movimientos de mercancías de las zonas francas, están siendo compiladas por el DANE, entidad que con base en los sistemas de manejo de inventarios, de entradas y salidas que tiene cada usuario operador de zona franca; produce y publica en su página de internet⁹, entre otras cifras del tema, el consolidado mensual de las principales operaciones que apuntan a ser consideradas como exportaciones e importaciones de las zonas francas; conforme con la codificación establecida en la Circular 00043 del 14 de mayo de 2008, de la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior de la DIAN, según se indicó anteriormente, el cual es un dato de obligatorio diligenciamiento en los formularios de movimientos de mercancías; y de este código parte el DANE para compilar estadísticas por subtemas:

Exportaciones:

Código 211: Salida al resto del mundo de bienes procesados o transformados por un usuario industrial de zona franca.

Importaciones:

Código 101: Ingreso desde el resto del mundo de maquinaria, equipos y repuestos para el desarrollo de la actividad de un usuario de zona franca.

Código 103: Ingreso temporal desde el resto del mundo de materias primas, insumos, bienes intermedios, partes y piezas para ser transformadas.

Código 104: Ingreso de muestras sin valor comercial debidamente marcadas como tal.

Código 115: Ingreso de elementos de consumo necesarios para el desarrollo de la actividad de los usuarios.

Se puede inferir que dentro de las operaciones de exportaciones código 211 (Salida al resto del mundo de bienes procesados o transformados por un usuario industrial de zona franca); se encuentran integrados los bienes que salieron desde el territorio aduanero nacional hacia zona franca sin requisito de elaboración de Declaración de Exportación, especialmente los códigos 321 (Ingreso a un usuario industrial de zona franca del territorio nacional de mercancías sin DEX, para ser parte de un bien final) y el código 327 (Ingreso de materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan sin IVA desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios o entre estos (literal f) del artículo 481 del E.T.). De esta manera con las cifras que maneja el DANE sobre el comercio exterior de zonas francas, se estaría cubriendo la parte del territorio económico que no se tiene en

⁹ <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/zonas-francas/historicos-zonas-francas>

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

cuenta en el actual sistema estadístico especial de generación de estadísticas de comercio exterior colombiano.

Por lo anterior, con base en la información publicada por el DANE, se presentan las siguientes cifras consolidadas de exportaciones e importaciones de zonas francas en Colombia en los últimos tres años*¹⁰:

Clase de zona franca	Exportaciones anuales en miles de dólares FOB		
	2014	2015	2016 *
Permanentes	1.539.761	1.849.135	1.317.817
Permanentes Especiales	545.299	259.670	704.280
Total	2.085.060	2.108.804	2.022.096

Clase de zona franca	Importaciones anuales en miles de dólares CIF		
	2014	2015	2016 *
Permanentes	601.958	546.858	340.662
Permanentes Especiales	2.205.539	1.885.588	1.098.680
Total	2.807.497	2.432.446	1.439.341

Clase de zona franca	Exportaciones anuales en toneladas métricas		
	2014	2015	2016 *
Permanentes	250.479	247.943	181.468
Permanentes Especiales	1.498.306	1.213.327	3.099.630
Total	1.748.785	1.461.270	3.281.098

Clase de zona franca	Importaciones anuales en toneladas métricas		
	2014	2015	2016 *
Permanentes	331.851	372.436	230.623
Permanentes Especiales	2.014.494	2.972.601	2.811.523
Total	2.346.344	3.345.037	3.042.146

El DANE publica estas cifras en el link del archivo: “Anexos estadísticos comercio exterior” de manera desagregada por diferentes variables tales como: Zonas francas permanentes detalladas, países y sus zonas o grupos comerciales, códigos de operaciones y balanza comercial. Los movimientos que no son considerados como operaciones de comercio exterior están vinculados en el link del archivo: “Anexos estadísticos movimiento”. Además de estos dos anexos, para complementar el tema publican mensualmente dos documentos más: “Boletín técnico” y “Comunicado de prensa”.

¹⁰ *Cifra provisionales a agosto de 2016.

Fuente: Fuente: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/zonas-francas/historicos-zonas-francas>

*Cifras provisionales a agosto de 2016

Al confrontar las cifras anteriores con las de las exportaciones e importaciones colombianas certificadas por el DANE, las cuales reposan en la bodega de datos de la DIAN, se puede determinar aproximadamente lo correspondiente a los montos de las operaciones de zona franca que están quedando por fuera del total nacional de importaciones y exportaciones:

Año / Concepto	Exportaciones FOB en dólares			Importaciones CIF en dólares		
	Total nacional DIAN-DANE certificadas	Total zonas francas DANE	Porcentaje sin incluir en cifras nacionales	Total nacional DIAN-DANE certificadas	Total zonas francas DANE	Porcentaje sin incluir en cifras nacionales
2014	54.795.323.733	2.085.060.000	4%	64.028.883.709	2.807.497.000	4%
2015	35.690.775.971	2.108.804.000	6%	54.057.599.472	2.432.446.000	4%
2016*	19.524.015.950	2.022.096.000	10%	29.137.658.420	1.439.341.000	5%

* Cifras a agosto de 2016

Año / Concepto	Exportaciones en kilogramos			Importaciones en kilogramos		
	Total nacional DIAN-DANE certificadas	Total zonas francas DANE	Porcentaje sin incluir en cifras nacionales	Total nacional DIAN-DANE certificadas	Total zonas francas DANE	Porcentaje sin incluir en cifras nacionales
2014	146.251.150.726	1.748.785.000	1%	35.430.596.325	2.346.344.000	7%
2015	130.002.146.646	1.461.270.000	1%	38.694.862.405	3.345.037.000	9%
2016*	89.590.264.041	3.281.098.000	4%	26.467.611.890	3.042.146.000	11%

* Cifras a agosto de 2016

Como se puede observar en dólares, el porcentaje de los montos, tanto en exportaciones (FOB) como en importaciones (CIF), correspondientes a los movimientos de comercio exterior de zona franca pendiente por incluir en las estadísticas oficiales de comercio exterior, ronda del 4% al 6% anual.

10.2 Procedimientos de control aduanero

El sistema de gestión de calidad, control interno y gestión ambiental de la DIAN, está enfocado en la gestión basada en procesos; y en este marco se establecieron diferentes procedimientos para ejecutar dentro de las áreas de control aduanero de las zonas francas, los cuales se encuentran plasmados en el mapa de procesos¹¹ de la operación aduanera y se describen a continuación:

PR-OA-0209 Selección del tipo de control a realizar en la operatividad de las zonas francas.

PR-OA-0208 Control aleatorio de ingresos y salidas en zonas francas.

PR-OA-0211 Control de inventarios en zona franca.

PR-OA-0217 Salida de mercancías de zona franca al resto del mundo.

PR-OA-0210 Control en zona franca transitoria.

PR-OA-0214 Acompañamiento a destrucciones.

PR-OA-0178 Autorización de tránsito aduanero nacional.

¹¹ <http://diannet.dian.gov.co/gestion-por-procesos>

PR-OA-0179 Finalización de tránsito aduanero nacional.

PR-OA-0218 Autorización de tránsito aduanero comunitario.

PR-OA-0186 Finalización de tránsito aduanero comunitario.

Estos procedimientos son de competencia de las Divisiones de Gestión de la Operación Aduanera y específicamente de los Grupos Internos de Trabajo de Zona Franca en las seccionales donde estos se encuentran conformados.

Es importante recordar que el usuario operador también debe facilitar las labores de control que determine la autoridad aduanera e informar mediante correo electrónico a la autoridad aduanera sobre el incumplimiento del término otorgado a los usuarios calificados para el reingreso de los bienes que salieron para procesamiento parcial, reparación, revisión o mantenimiento, entre otras situaciones que más adelante en las obligaciones se ampliarán.

La operación de ingreso se tendrá en cuenta desde el momento de la autorización de ingreso de mercancías a la entrada de la zona franca, hasta el momento que el usuario operador apruebe el respectivo Formulario de Movimiento de Mercancías- FMM de ingreso y se haya realizado el cargue de inventarios en el sistema.

La operación de salida se tendrá en cuenta desde el momento que el usuario operador autorice la salida, apruebe el respectivo FMM de salida, se ejecute la salida de la mercancía y se descargue en el inventario del sistema.

De ser necesaria la verificación física de las mercancías en los procedimientos para el control de las operaciones de ingreso y salida, la misma podrá realizarse, sin requerir el diligenciamiento previo del “**formato análisis de los usuarios calificados**”. El cual debe ser diligenciado a más tardar el día hábil siguiente indicando la situación encontrada.

- ✓ **PR-OA-0209 Selección del tipo de control a realizar en la operatividad de las zonas francas:** Este procedimiento tiene como objetivo realizar una planeación para controlar las mercancías que ingresan o salen de las instalaciones de un usuario calificado en una Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios; y aplica desde la recolección de la información referente a los usuarios calificados hasta la selección del tipo de control, sea operacional (ingresos o salidas) o de inventarios. Este procedimiento se debe realizar mensualmente y las actividades descritas en éste, se refieren a la planeación que se debe realizar previamente a la realización del control operacional.

Las actividades a planteadas en este procedimiento son:

-Recolectar información referente a los usuarios calificados.

-Validar información del usuario calificado, utilizando el formato de análisis de usuarios calificados.

-Decidir si el usuario calificado es seleccionado para el control de mercancías.

-Extraer la información del análisis realizado al formato: Hoja de Control de Operatividad en Zona Franca.

-Analizar la información de los usuarios calificados seleccionados, seleccionando el tipo de operación de zona franca para la cual se va a ejecutar la verificación.

-Realizar la consulta al sistema del usuario operador para extraer la información del FMM del usuario seleccionado y tenerlo como soporte del control.

-Determinar de acuerdo con la situación presentada si la verificación se hará a mercancía de ingreso a zona franca o de salida de zona franca o si se selecciona para el control de inventarios.

✓ **PR-OA-0208 Control aleatorio de ingresos y salidas en zonas francas:** Este procedimiento tiene como objetivo controlar los ingresos y salidas de las mercancías de una zona franca industrial de bienes y de servicios y aplica desde el control aleatorio de los ingresos y salidas hasta: la aprehensión de la mercancía, la autorización del ingreso o la salida de la mercancía, el envío de correo para informar del perfilamiento de la mercancía ingresada a la zona franca o el envío del insumo a Fiscalización de la mercancía autorizada para salida al TAN según aplique.

Cabe volver a recordar que, de acuerdo a la normatividad legal vigente, es obligación del usuario operador de la zona franca permanente autorizar el ingreso a la zona franca de las mercancías consignada en el documento de transporte y la salida de mercancías de la zona franca hacia el exterior o al resto del territorio aduanero nacional teniendo en cuenta los requisitos y formalidades establecidos en las normas aduaneras.

Por su parte, los usuarios industriales de bienes y servicios tienen la obligación de permitir el ingreso a sus instalaciones de las mercancías que les hayan sido consignadas en el documento de transporte y los adquiridos en desarrollo de las operaciones permitidas entre los usuarios, previa autorización del usuario operador; y permitir la salida de sus instalaciones hacia cualquier destino, solamente de mercancías en relación con las cuales hayan cumplido los requisitos y formalidades establecidos por las normas aduaneras. Estos además deben disponer de las áreas necesarias para la inspección física de mercancías y demás actuales aduaneras; así como el establecimiento de un adecuado sistema de control de sus operaciones y facilitar las labores de control que determine la autoridad aduanera.

Las actividades a planteadas en este procedimiento son:

-Realizar control aleatorio de los ingresos y salidas de mercancías de la zona franca, consultando diariamente en el sistema de control de inventarios del usuario operador y el SYGA.

-Solicitar al usuario operador los documentos que soporten el ingreso o la salida de la mercancía.

-Analizar la consistencia de los documentos soportes de la operación para el ingreso y para la salida.

-Verificar la mercancía en forma física versus los documentos soportes.

-Decidir si hay conformidad o no entre lo manifestado documentalmente y lo evidenciado físicamente.

-Si hubo hallazgo, recopilar los documentos correspondientes.

-Si se trata de una salida de zona franca al TAN con levante autorizado, se enviará el insumo a Fiscalización.

-Decidir si la mercancía debe ser aprendida y gestionar la aprehensión.

-Registrar resultados de la diligencia y archivar los documentos correspondientes.

· **PR-OA-0211 Control de inventarios en zona franca:** Este procedimiento tiene como objetivo realizar el control de inventarios y verificar los movimientos de mercancías dentro de las zonas francas para controlar las operaciones de comercio exterior que se realizan dentro de las mismas, y el mismo inicia con la consulta del inventario y termina con el registro de los resultados de la diligencia y el archivo de los documentos. El control de inventarios se toma a partir del momento que finaliza la operación de ingreso y se ejecuta la operación de salida de la mercancía.

El usuario operador debe contar con un sistema de control de inventarios que permita efectuar las verificaciones y controles sobre las mercancías que se encuentren en las instalaciones de los usuarios calificados. Las visitas y verificaciones que se pueden llevar a cabo según este procedimiento son las siguientes:

-Visitas de control de inventarios a los usuarios operadores de las zonas francas permanentes, a fin de verificar que las operaciones autorizadas que salieron de zona franca temporalmente con destino al TAN, para efectos de procesamiento parcial o reparación, revisión o mantenimiento de bienes de capital, de sus partes o repuestos hayan cumplido con los requisitos, tiempos y formalidades establecidas en las normas aduaneras.

-Verificar que el usuario operador expida debidamente los Certificados de Integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de mercancías en zona franca.

-Visitas de control de inventarios a los usuarios industriales de bienes, industriales de servicios y usuarios comerciales de las zonas francas permanentes. Estos inventarios deben coincidir documental y físicamente con lo que se encuentra almacenado en sus instalaciones. Al momento de la visita se debe incorporar en la

hoja de trabajo toda la información que permita llegar al saldo existente. Por ejemplo: formulario de movimiento de mercancía, mercancía transformada (cantidad y valor), mercancía nacionalizada (cantidad y valor), mercancía con destino al resto del mundo (cantidad y valor) desperdicios con valor y sin valor comercial (cantidad y valor), mercancía inmovilizada, mercancía destruida, o aprehendida, declaración de importación con sus documentos soportes, declaraciones de tránsito aduanero y/o cabotaje con sus documentos soportes, certificados de integración, actas del usuario operador y cesiones.

Las actividades a planteadas en este procedimiento son:

-Consulta de inventario.

-Verificar el tipo de usuario calificado y operación en la zona franca: Mercancías que no sufrirán ningún tipo de transformación, mercancías sobre las cuales se prestará un servicio sin sufrir transformación y mercancías procesadas por los usuarios industriales con cambio de subpartida.

-Se elabora el auto comisorio para la visita la cual no debe durar más de cinco (5) días y previo a esto, el jefe del grupo de zona franca debe hacer una reunión de coordinación y capacitación en temas sancionatorios.

-Reconocer la mercancía, verificando la conformidad entre la información consignada en los documentos soportes de la operación, confrontándolos con los FMM o certificados de integración (si aplica), y estos a su vez frente a la carga objeto de control de inventarios para verificar entre otros los siguientes aspectos: peso, número de bultos y tipo de las mercancías y otras características que permitan corroborar que hay conformidad de lo documental con la verificación física.

-Informar al área de Fiscalización si hay inconsistencias: mercancías que no corresponden a las autorizadas, diferencia en peso o número de bultos, si es faltante debe ingresar dentro de los dos meses siguientes, si es exceso o sobrante se aprehende.

-Gestionar la aprehensión de la mercancía o la sanción administrativa.

-Diligenciar el acta de hechos.

-Registrar el resultado de la diligencia en el formato: Hoja de Control Operatividad en Zona Franca y archivar los documentos correspondientes.

· **PR-OA-0217 Salida de mercancías de zona franca al resto del mundo:** El objetivo de este procedimiento es controlar la salida de las mercancías de una zona franca industrial de bienes y servicios al resto de mundo; y aplica desde la verificación documental hasta el rechazo de la solicitud o la recepción de la confirmación del manifiesto de carga por parte del GIT de Exportaciones según aplique.

Para las operaciones desde zona franca con destino al resto del mundo, el usuario industrial o comercial de zona franca permanente o los usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales deberán diligenciar el formulario de movimiento de mercancías en zona franca, el cual deberá contar con la autorización del usuario operador.

Las actividades planteadas en el flujograma de este procedimiento son:

-Realizar la verificación documental: FMM de ingresos, FFM de salida, certificado de integración si aplica, documento de transporte de ingreso, documento de transporte de salida. Se debe verificar que las mercancías autorizadas en la salida correspondan a las cantidades, peso, tipo, entre otros aspectos, versus las mercancías ingresadas y cargadas en los inventarios y que no superen el saldo en inventario de acuerdo al sistema de inventario en la zona franca.

-Si la verificación documental estuvo conforme, se debe realizar el reconocimiento externo de la mercancía, registrando en el acta de verificación de salidas de mercancías, las siguientes características: cantidad de bultos, peso, unidad de carga, naturaleza de la mercancía, código de la operación, valor, entre otros.

-Si el reconocimiento no estuvo conforme, pero son errores de diligenciamiento de los formatos, pueden ser subsanados por el usuario y en caso contrario se deberán ejecutar las acciones de competencia como inmovilización o aprehensión, remitiendo los insumos a las áreas competentes y aquí finalizaría este procedimiento.

-Verificar si el vehículo o unidad de carga es precintable y asignar el precinto registrándolo en la respectiva planilla de traslado.

-Autorizar la salida de la mercancía al resto del mundo, firmando el acta de verificación de salida de mercancías y registrando este número en el formato de consecutivo de salidas al resto del mundo.

-Si la mercancía esta perfilada, informar al Grupo Interno de Trabajo-GIT de Exportaciones o la División Gestión Viajeros.

-De acuerdo con los perfiles de riesgo el GIT de Exportaciones deberá realizar la inspección física en el lugar de embarque.

-Si la mercancía inspeccionada en lugar de embarque se encuentra conforme, se debe certificar el embarque por parte del GIT de Exportaciones mediante la firma en el manifiesto de carga que entrega el transportador, y se envía el reporte a la zona franca de la jurisdicción correspondiente.

-Si el GIT de Zona Franca recibió la confirmación del manifiesto de carga por parte del GIT de Exportaciones, se debe registrar en cada planilla de traslado autorizada

el número del manifiesto de carga y en el formato consecutivo de salidas al resto del mundo.

-Si después de 30 días el GIT de Zona Franca no ha recibido la confirmación del manifiesto de carga por parte del GIT de Exportaciones, el primero debe solicitar dicha confirmación por correo electrónico.

-En caso de que no haya habido embarque, el GIT de Exportaciones autorizará la devolución de la mercancía mediante planilla manual de envío.

- ✓ **PR-OA-0210 Control en Zona Franca Transitoria:** El objetivo de este procedimiento es controlar los ingresos y salidas de mercancías en las zonas francas transitorias y aplica desde la verificación de la habilitación del área geográfica habilitada como zona franca transitoria, hasta la remisión documental de la salida, remisión de documentos al procedimiento de control de abandono legal, la aprehensión, el registro de los resultados, el archivo de los documentos o el envío de insumos a fiscalización. El usuario administrador de la zona franca transitoria es el responsable de autorizar los ingresos y las salidas de mercancías.

Actividades planteadas en el flujograma de este procedimiento son:

-Verificar si se trata de un ingreso o una salida de zona franca.

-Si se trata de un ingreso se verifica la habilitación del área geográfica, y que la resolución se encuentre aprobada y ejecutoriada.

-Recolectar la información referente a los usuarios administradores autorizados.

-Validar la información del usuario expositor.

-Proyectar auto comisorio y/o solicitar la comisión.

-Notificar la realización de la visita.

-Realizar la revisión documental. Para el ingreso de la mercancía se debe revisar el FMM, información relacionada con la recepción de la carga y documentos soportes, actas de inconsistencia, los tiempos de finalización de la operación los tiempos de inclusión de la información en el sistema de control de inventarios, adulteraciones en los precintos, informes sobre finalizaciones de los tránsitos, extemporaneidad en los tránsitos, inmovilizaciones por parte del usuario administrador, los documentos soportes de acuerdo a las circulares establecidas para el efecto y según la operación que corresponda. Para la salida de la mercancía se debe verificar que la cantidad, tipo de mercancía, consignada en el formulario de movimiento de mercancías de ingresos concuerde con el formulario de movimiento de mercancías de salida (excepto cuando se trate salidas parciales de mercancía por ventas o traslados). Además, se debe evaluar que las operaciones hayan cumplido con los requisitos, condiciones y formalidades establecidas en las normas aduaneras y tributarias. Al

finalizar el evento ferial o exposición, verificar los siguientes documentos: Formulario de movimiento de mercancías de ingreso, facturas de venta de mercancías bajo control aduanero, documentos de traslado a otra zona franca y los documentos referentes a la salida de mercancías al resto del mundo. Se debe revisar la ejecución del inventario y verificar las unidades ingresadas versus las unidades de salida en concordancia con las normas tributarias y aduaneras.

-Verificar la mercancía en forma física versus documentos soportes.

-Si existen hallazgos de la verificación se debe recopilar los documentos correspondientes para remitirlos a las dependencias competentes por presunto incumplimiento.

-Si se trata de una salida de mercancías para la cual se han vencido los términos autorizados en la resolución de declaratoria de zona franca transitoria, se remite copia de los documentos para el Procedimiento de Control de Abandonos Legal a Favor de la Nación.

-Si se trata de una salida de zona franca al TAN con levante autorizado se finaliza el procedimiento.

-Si la mercancía debe ser aprehendida se gestiona dicha aprehensión.

-Se registran los resultados de la diligencia en el formato de hoja de control operatividad en zona franca y se archivan los documentos.

✓ **PR-OA-0214 Acompañamiento a Destrucciones:** Este procedimiento tiene como objetivo realizar el acompañamiento de la destrucción y/o desnaturalización de las mercancías con el fin de controlar las misma dentro del TAN y las zonas francas y sus actividades abarcan desde la recepción de la solicitud de destrucción de las mercancías hasta la solicitud del consecutivo para numerar el acto administrativo y así poderlo entregar a notificaciones.

Para que se considere una situación de fuerza mayor o caso fortuito, es requisito necesario demostrar ante la administración en la que se haya presentado la declaración de importación, las condiciones de imprevisibilidad, irresistible e inimputabilidad del obligado para poder quedar exonerado de la responsabilidad y por ende de la orden de efectividad de la garantía que aseguraba la ocurrencia del siniestro; por lo tanto no habrá lugar a ordenar la efectividad de la garantía por parte de la autoridad aduanera.

Para la solicitud de destrucción por desnaturalización de la mercancía, se debe realizar cinco días después de haber recibido la solicitud, la cual debe ser radicada dentro del término de vigencia de la importación temporal para reexportación en el mismo estado. Esta destrucción debe ser realizada en presencia de la autoridad aduanera, el importador o la persona a quien este autorice; este último será el responsable de la destrucción y asumirá los costos y cumplirá con las

normas vigentes de protección al ambiente. El producto resultante de la mercancía destruida por desnaturalización que carezca de valor comercial, no estará sujeto al pago de tributos aduaneros; por el contrario, si el residuo de la mercancía alcanza algún valor comercial, deberá someterse a las formalidades aduaneras relativas al régimen de importación ordinaria. En este caso, la declaración de importación del tipo modificación con el pago de los tributos aduaneros deberá presentarse antes del vencimiento de la importación temporal para efectos de demostrar la terminación del régimen y la cancelación de la mercancía correspondiente.

Las actividades descritas en este procedimiento de listan a continuación:

-Recibir solicitud de acompañamiento para destrucción, revisando que los bienes o mercancías objeto de la destrucción se hayan deteriorado como resultado de la permanencia en la respectiva bodega del usuario calificado.

-Verificar la documentación.

-Si los documentos están incorrectos se deben devolver al solicitante.

-Programar fecha para el acompañamiento de la destrucción.

-Proyectar auto comisorio y/o solicitar comisión.

-Acompañar a la diligencia de destrucción de la mercancía.

-Verificar la mercancía a destruir.

-Si hay inconsistencias se debe cancelar la diligencia de destrucción.

-Si se requiere traslado para la destrucción, la mercancía debe despacharse en vehículo precintado.

-Dar visto bueno para la destrucción de la mercancía.

-Elaborar acta.

-Si la destrucción fue por desnaturalización, verificar si queda algún producto con valor comercial, y registrarlo en el acta de destrucción.

-Entregar el acta de destrucción al usuario.

-Comunicar a la administración seccional donde se presentó la declaración temporal inicial, cuando la destrucción se efectúe en otra seccional por desnaturalización de la mercancía.

-Elaborar la resolución de terminación del régimen de importación temporal, el cual debe ser tramitado por la seccional en la cual se presentó la declaración de importación inicial.

-Solicitar consecutivo y entregar a notificaciones.

✓ **PR-OA-0178 Autorización de Transito Aduanero Nacional:** El objetivo de este procedimiento es revisar, autorizar y controlar las solicitudes de transito aduanero y continuaciones de viaje, incluyendo las continuaciones de viaje, para controlar el transporte terrestre de mercancías nacionales o de procedencia extranjera, bajo control aduanero, de una administración aduanera a otra situadas en el TAN. Este procedimiento aplica para todas las solicitudes de autorización radicadas en la aduana de partida e inicia con definir si la solicitud de autorización de tránsito se realiza en zona franca o no.

Para realizar la revisión y análisis documental se requiere que se reciba toda la documentación requerida de forma completa para dar comienzo al procedimiento, en caso de no tener toda la documentación completa se debe devolver inmediatamente la documentación y no se debe comenzar con el análisis de la solicitud de Tránsito Aduanero.

Los empleados públicos que participen dentro del procedimiento, son responsables de incluir la información relacionada con la operación de comercio exterior que se está realizando de forma oportuna y veraz del sistema MUISCA y SYGA o el sistema informático electrónico que haga sus veces.

Cada aduana de partida debe tener un único consecutivo de autorizaciones de Régimen de Tránsito Aduanero en su jurisdicción, consolidada anualmente y cumpliendo con los lineamientos dados por la DIAN.

El usuario puede realizar una solicitud de: prórroga o de suspensión de términos de ejecución de tránsito aduanero, o de cambio de unidad de carga o cambio de medio de transporte en cualquier momento del tránsito, antes de su iniciación o durante la ejecución de la modalidad por razones justificadas por el transportador.

Durante el desarrollo del procedimiento de Autorización del Régimen de Tránsito Aduanero, el usuario puede desistir de la solicitud de autorización de tránsito aduanero, siempre y cuando la mercancía no haya salido del lugar de arribo o de la zona franca.

El diagrama de flujo de este procedimiento cuenta con las siguientes actividades:

-Si la solicitud de autorización de transito se realiza en una zona franca, se debe recibir y revisar la documentación para la autorización del cargue.

-Firmar la autorización del cargue si todos los documentos presentados se encuentran correctos.

-Recibir la DTA (Declaración de Tránsito Aduanero) formulario 650, o la CV (Continuación de Viaje) formulario 660 y sus documentos soportes y solicitudes de prórroga, suspensión de término, cambio de unidad de carga o cambio de medio de transporte. Se verifica en MUISCA que el documento de transporte haya sido marcado con tránsito aduanero y se diligencia la lista de chequeo de control y gestión de tránsitos aduaneros.

-Realizar el análisis documental de la DTA o CV recibida. Este análisis se debe realizar de acuerdo al instructivo para realizar el análisis y aceptación de una Declaración de Tránsito Aduanero, verificando que cada uno de los datos del formulario se encuentre debidamente diligenciados y soportados.

-En caso de encontrarse inconsistencia, se debe diligenciar y entregar el acta de devolución o boleta de rechazo de aceptación, en la cual se explica todas las causales de la negación.

-En caso de requerirse reconocimiento de acuerdo a los perfiles de riesgo, se debe realizar el reparto de reconocimientos e inspecciones.

-Proyectar acto comisario.

-Realizar reconocimiento.

-En caso de existir inconsistencia en el reconocimiento, se debe analizar inconsistencia y direccionar.

-Si se requiere proyectar inspección se debe proyectar el auto comisario.

-Asignar el precinto.

-Realizar la inspección.

-Instalar el precinto y autorizar la DTA

-Si se realiza el tránsito por trámite manual, se debe enviar la información a la aduana de llegada o destino, escaneando el DTA o la CV, al correo del jefe. Se debe actualizar la base de datos donde se lleva el control de las autorizaciones por seccional.

-Registrar la información en SYGA y en la base de datos correspondiente.

-Organizar el archivo físico que queda de la autorización o negación.

-Realizar seguimiento a los tránsitos autorizados periódicamente, para poder controlar la finalización del régimen de tránsito y/o correos electrónicos con avisos de llegada

-Si el transportador solicitó prórroga o suspensión de términos, verificar la justificación de la prórroga o suspensión para aceptarla o negarla.

-Luego aprobar y firmar el acto administrativo de la decisión anterior y enviarlo a notificaciones.

-Si el transportador solicitó cambio de unidad de carga para el tránsito o cambio del medio de transporte, se debe revisar las justificaciones de la solicitud y proyectar el auto comisorio para realizar la nueva asignación del precinto.

-Realizar reconocimiento externo de la carga y autorizar cambio de unidad de carga o cambio de medio de transporte.

-Recibir la comunicación del cambio de unidad de carga para el tránsito o cambio de medio de transporte por parte de la aduana de partida.

-Comunicar a la aduana de llegada o de destino sobre el cambio de unidad de carga para el tránsito o cambio de medio de transporte.

PR-OA-0179 Finalización de Tránsito Aduanero Nacional: Este procedimiento tiene como objetivo revisar y controlar las solicitudes de finalización de tránsitos y continuaciones de viaje para controlar el transporte terrestre de mercancías nacionales o de procedencia extranjera, bajo control aduanero de una administración aduanera a otra situadas en el TAN. Este inicia con la recepción de la documentación para finalizar un DTA o CV por parte de un depósito o zona franca.

Los empleados públicos que participen dentro del procedimiento, son responsables de incluir la información relacionada con la operación de comercio exterior que se está realizando de forma oportuna y veraz al sistema MUISCA y SYGA o al sistema informático electrónico que haga sus veces.

Se procede a una aprehensión cuando al entregar la mercancía amparada en una declaración de tránsito aduanero, por el transportador al depósito o zona franca, a la cual van destinados, se detectan mercancías en exceso en peso o sobrantes en número de bultos. No procede aprehensión cuando se encuentra mercancía diferente o en mayores cantidades en cuanto a unidades que contienen los bultos a los que se refieren.

Las siguientes son las actividades planteadas en el flujograma de este procedimiento:

-Se recibe la solicitud de inspección para el DTA, cuando se detecta alguna inconsistencia de parte del transportador, depósito o usuario operador de zona franca.

-Recibir la DTA o la CV y sus documentos soportes para asignarlos. Se debe diligenciar el formato de lista de chequeo control y gestión de tránsito aduanero en parte de documentos soporte para tránsitos de llegada. En zona franca se debe recibir una relación por correo electrónico del usuario operador reportando los tránsitos que llegaron diariamente o los documentos originales y se deben registrar con un consecutivo dado por cada seccional en el libro radicador de tránsitos de llegada o registrarlos en la base de datos de finalización de tránsito.

-Realizar revisión documental de la DTA y sus soportes: Se debe revisar si existe prórroga, suspensión de términos, cambio de unidad de carga para el tránsito o cambio de medio de transporte del tránsito aceptada o negada. Si se observan que la inconsistencia encontrada es entre los datos de SYGA y soportes del tránsito, se debe enviar un correo electrónico a la aduana de partida para confirmar si la inconsistencia se debe a algún error de digitación.

-Si se encuentra inconsistencias en la revisión documental del tránsito, se proyecta revisa, aprueba y ser firma un oficio de insumos para fiscalización reportándolo.

-Si la DTA o CV es perfilada para inspección se proyecta un auto comisorio para realizarla.

-Realizar la inspección del DTA o la CV: Se debe verificar la inconsistencia encontrada por el usuario operador o el depósito y registrar en SYGA lo evidenciado físicamente o ingresar la información en la base de datos donde se consolide la información de las inconsistencias encontradas.

-Si en la inspección se encuentra inconsistencias entre lo físico y lo documental, se diligencia el acta de inspección y se envía un correo electrónico al responsable de realizar las finalizaciones de tránsito de la seccional avisando la finalización.

-En caso de que se encuentre alguna causal de aprehensión se debe entregar el acta de inspección al procedimiento PR-OA-0277 de aprehensiones en control previo.

-Proyectar, revisar, aprobar y firmar oficio para el proceso de fiscalización reportando la inconsistencia.

-Si la finalización del tránsito se realiza en un depósito o zona franca, el usuario operador es el que realiza en el sistema SYGA la finalización del tránsito.

-Si el tránsito viene como un trámite manual, se debe enviar un oficio por medio electrónico a la aduana de partida, con el aviso de llegada del tránsito en el cual se confirme la finalización del tránsito autorizado.

-Solicitar, autorizar e ingresar el tránsito manual a SYGA y actualizar las bases de datos de finalizaciones de tránsito.

-Realizar el reporte de inconsistencias a fiscalización para el seguimiento.

-Realizar control periódico de los tránsitos en SYGA, en el cual se debe verificar el estado de los tránsitos asignados para para finalizar por medio de SYGA. Se debe archivar en las carpetas correspondientes los documentos de finalización de tránsito recibidos, de acuerdo con los procedimientos de gestión documental.

- **PR-OA-0218 Autorización de Tránsito Aduanero Comunitario:** El objetivo de este procedimiento es revisar, autorizar y controlar las solicitudes de tránsitos aduaneros comunitarios de la CAN, para controlar el movimiento de mercancías por medio terrestre dentro del TAN. Este inicia definiendo si la solicitud de autorización se realiza en zona franca o no.

Las actividades planteadas en el flujograma de este procedimiento son similares a las desarrolladas para la autorización de tránsitos aduaneros nacionales (PR-OA-0178).

- **PR-OA-0186 Finalización de Tránsito Aduanero Comunitario:** El objetivo de este procedimiento es revisar y controlar las solicitudes de finalización de tránsitos aduaneros comunitarios, teniendo en cuenta las normas de tránsitos aduaneros comunitarios de la CAN, para controlar el movimiento de mercancías por medio terrestre dentro del TAN y zonas francas. Inicia con la recepción y revisión de la Declaración de Tránsito Aduanero Internacional-DTAI y los documentos soportes de la solicitud de finalización, terminando con la actualización de la base de datos de finalizaciones de tránsitos.

Para realizar la revisión documental se requiere que se reciba la documentación soporte de la DTAI completa, para dar comienzo al procedimiento, en caso de no tener toda la documentación completa se debe devolver inmediatamente la documentación y no se debe comenzar con la finalización del tránsito aduanero comunitario.

Se procede a una aprehensión cuando al entregar la mercancía amparada en una declaración de tránsito aduanero, por el transportador al depósito o zona franca a la cual van destinados, se detecta mercancías en exceso en peso o sobrantes en número de bultos. No procede cuando se encuentra mercancía diferente o en mayores cantidades en cuanto a unidades que contienen los bultos a los que se refiere.

Las actividades en el flujograma de este procedimiento son similares a las del procedimiento de autorización de finalización de tránsitos aduaneros nacionales (PR-OA-0179)

Para dar continuidad a los temas relacionados con el control aduanero, adelante se describen las principales obligaciones aduaneras que tienen los diferentes usuarios de zonas francas sobre las cuales la U.A.E. DIAN, hace verificaciones y aplica sanciones en

caso de ser procedente; las cuales se encuentran plasmadas en los artículos 409 y siguientes del Decreto 2685 de 1999.

10.3 Obligaciones de los usuarios operadores de las zonas francas

- ✓ Autorizar el ingreso a la zona franca de mercancías consignadas o endosadas en el documento de transporte a un usuario de dicha zona.
- ✓ Autorizar el ingreso a los recintos de la zona franca, desde el resto del territorio aduanero nacional, de mercancías en libre disposición, o con disposición restringida.
- ✓ Autorizar la salida de mercancías de la zona franca hacia el resto del territorio aduanero nacional.
- ✓ Autorizar la salida de mercancías con destino al exterior.
- ✓ Reportar a la autoridad aduanera la información relacionada con la recepción de las mercancías entregadas por el transportador.
- ✓ Elaborar, informar y remitir a la autoridad aduanera el acta de inconsistencias encontradas entre los datos consignados en la planilla de envío y la mercancía recibida, o adulteraciones en dicho documento, o sobre el mal estado o roturas detectados en los empaques, embalajes y precintos aduaneros o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el artículo 113 del Decreto 2685 de 1999.
- ✓ Facilitar las labores de control que determine la autoridad aduanera.
- ✓ Llevar los registros de la entrada y salida de mercancías de la zona franca conforme a los requerimientos y condiciones señaladas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- ✓ Expedir el certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de mercancías en la zona franca, de conformidad con lo previsto en el artículo 401 del Decreto 2685 de 1999.
- ✓ Contar con los equipos de seguridad, de cómputo y de comunicaciones que la autoridad aduanera establezca, para efectos de su conexión al sistema informático aduanero.
- ✓ Informar por escrito a la autoridad aduanera, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la ocurrencia del hecho o de su detección, sobre el hurto, pérdida o sustracción de las mercancías sujetas a control aduanero de los recintos de la zona franca.
- ✓ Supervisar el cumplimiento del régimen de la zona franca.

- Autorizar y llevar el control de las operaciones de ingreso y salida de mercancías e inventarios de bienes de los usuarios, para lo cual el operador **deberá establecer un sistema informático de control de inventarios** y efectuar inspecciones físicas a dichos inventarios y revisiones a los procesos productivos de los mismos, cuando lo considere conveniente, o cuando lo solicite la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Declarar la pérdida de la calificación de los usuarios industriales de bienes, industriales de servicios o comerciales en los eventos previstos en el artículo 393-27 del Decreto 2685 de 1999.
- Ejecutar los compromisos señalados en el numeral 12 del artículo 393-2, en los términos y condiciones allí previstas, y vigilar el cumplimiento de los compromisos señalados en el numeral 13 del artículo 393-3 y en el artículo 393-4 del Decreto 2685 de 1999. (Cronogramas de cerramiento, compromisos de generación de empleo e inversión)
- Incluir dentro de la razón social la expresión “Usuario Operador de Zona Franca”.
- Garantizar que en el área declarada como zona franca permanente no opere ninguna persona natural o jurídica que no sea usuario calificado o reconocido, salvo las personas autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para ubicarse en las instalaciones.
- Cuando se trate de una zona franca permanente, garantizar que en el espacio asignado a un usuario industrial o comercial únicamente opere el respectivo usuario y una sola razón social.
- Verificar el cumplimiento, mantenimiento y ajustes de los requisitos exigidos para la calificación de usuarios.
- Controlar que las actividades desarrolladas por los usuarios correspondan a aquellas para las cuales fueron calificados.
- Conservar a disposición de la autoridad aduanera por el término mínimo de cinco (5) años los documentos que soporten las operaciones que se encuentren bajo su control.
- Mantener las condiciones y requisitos exigidos para la declaratoria de existencia de zona franca permanente y la autorización como usuario operador.
- Informar a la autoridad aduanera sobre el incumplimiento del término otorgado a los usuarios calificados para el reingreso de los bienes que salieron para procesamiento parcial, reparación, revisión o mantenimiento.

- Reportar a las autoridades competentes las operaciones sospechosas que detecte en el ejercicio de su actividad y que puedan constituir conductas delictivas, entre otras las relacionadas con el contrabando, la evasión y el lavado de activos.
- Remitir a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro del término previsto por el artículo 393-23 del Decreto 2685 de 1999, copia del acto de calificación de los usuarios.
- Tratándose de zonas francas permanentes especiales agroindustriales, informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales los titulares de los predios agrícolas, su ubicación y proveedores y empleos directos y formales por cada uno.
- Reportar trimestralmente a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el estado de avance en la ejecución del plan maestro de desarrollo de las zonas francas permanentes y zonas francas permanentes especiales.

10.4 Obligaciones de los usuarios industriales de bienes, industriales de servicios y comerciales de zonas francas

- Permitir las labores de control de inventarios que determine el usuario operador y la autoridad aduanera, facilitando y prestando los medios para esta función.
- Llevar los registros de la entrada y salida de bienes conforme a las condiciones establecidas por el usuario operador.
- Observar las medidas que la autoridad aduanera señale para asegurar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras.
- Obtener la autorización del usuario operador para la realización de cualquier operación que lo requiera.
- Estar al día en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas frente al usuario operador y cumplir con las normas internas de convivencia.
- Permitir el ingreso a sus instalaciones de los bienes que les hayan sido consignados o endosados en el documento de transporte y los adquiridos en desarrollo de las operaciones permitidas entre los usuarios, previa autorización del usuario operador.
- Permitir la salida de sus instalaciones hacia cualquier destino, solamente de mercancías en relación con las cuales se hayan cumplido los requisitos y formalidades establecidos por las normas aduaneras.
- Informar por escrito al usuario operador, a más tardar al día siguiente, la ocurrencia del hecho o de su detección, sobre el hurto, pérdida o sustracción de bienes de sus instalaciones.

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

- Disponer de las áreas necesarias para la inspección física de mercancías y demás actuaciones aduaneras, así como el establecimiento de un adecuado sistema de control de sus operaciones.
- Desarrollar únicamente las operaciones para las cuales fue calificado.
- Suministrar la información necesaria y en debida forma para la expedición por parte del usuario operador, del certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de las mercancías en la zona franca.
- Utilizar las áreas declaradas para el fin autorizado en la calificación.
- Contar con los equipos de seguridad, de cómputo y de comunicaciones que la autoridad aduanera establezca, para efectos de su conexión al sistema informático aduanero.
- Custodiar las mercancías almacenadas o introducidas a sus recintos.
- Responder por el pago de los tributos aduaneros y las sanciones a que haya lugar por las mercancías que hayan salido de la respectiva zona sin el cumplimiento de los requisitos aduaneros correspondientes.
- Importar los bienes de los cuales es titular, o enviarlos al exterior, o efectuar su venta o traslado a otro usuario dentro de los tres (3) meses siguientes a la pérdida de la calificación.
- Obtener la calificación como empresa certificada 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 industrial o comercial de zona franca.
- Mantener las condiciones y requisitos exigidos para obtener la calificación o ajustarlos cuando haya lugar a ello.
- Facilitar las labores de control que determine la autoridad aduanera.
- Tratándose de zonas francas permanentes especiales el usuario industrial deberá cumplir con la ejecución del plan maestro y con el cronograma en los términos y condiciones previstos en el numeral 13 del artículo 393-3 y con lo señalado en el artículo 393-4 del Decreto 2685 de 1999.
- Tratándose de zonas francas permanentes especiales, el usuario industrial deberá reportar trimestralmente, tanto al usuario operador como a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el estado del avance en la ejecución del plan maestro de desarrollo.

- Tratándose de zonas francas permanentes, los usuarios industriales deberán reportar trimestralmente tanto al usuario operador como a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el estado de avances en la ejecución de los compromisos adquiridos.

10.5 Sanciones

El Decreto 2685 de 1999, en su artículo 488 establece las sanciones en que pueden incurrir los usuarios operadores de zonas francas, así:

- Obtener por medios irregulares su autorización como usuario operador de la zona franca, y/o simular operaciones de comercio exterior, lo cual dará como sanción la cancelación de la autorización por tratarse de faltas gravísimas.
- Cambiar o sustraer mercancías que se encuentren en sus instalaciones; permitir la salida de mercancías hacia el resto del territorio aduanero nacional sin el cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos por las normas aduaneras; realizar las actividades de zona franca sin haber obtenido aprobación de la garantía por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; no declarar la pérdida de la calificación de los usuarios industriales de bienes, industriales de servicios y usuarios comerciales cuando se configure una de las causales previstas en el artículo 393-27 del decreto 2685 de 1999; no contratar la auditoría externa en los términos establecidos en el artículo 393-17 ibídem; no presentar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales los informes de la auditoría externa; calificar sin el cumplimiento de los requisitos establecidos a los usuarios industriales de bienes, industriales de servicios o comerciales, así como no verificar el mantenimiento o ajuste de los mismos; permitir que los usuarios desarrollen actividades que no correspondan a aquellas para las cuales fueron calificados; no remitir a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro del término previsto por el artículo 393-23 en el decreto 2685 de 1999, copia del acto de calificación de los usuarios; no remitir en los términos y condiciones en que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la relación de los usuarios calificados; no reportar a las autoridades competentes las operaciones sospechosas que detecte en el ejercicio de su actividad y que puedan constituir conductas delictivas, entre otras las relacionadas con el contrabando, la evasión y el lavado de activos.

La sanción aplicable para las anteriores faltas será la de multa equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción de cancelación de la autorización como usuario operador.

- No mantener las condiciones y requisitos exigidos para la declaración de existencia de zona franca permanente y la autorización como usuario operador; no conservar

a disposición de la autoridad aduanera por el término mínimo de cinco (5) años los documentos que soporten las operaciones que se encuentren bajo su control; permitir que en el área declarada como zona franca permanente operen personas que no sean usuarios calificados o personas naturales o jurídicas que no hayan sido autorizadas por Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para ubicarse en dicha zona; permitir que en el área asignada a un usuario industrial o comercial opere una persona diferente a la calificada o más de una razón social; tratándose de zonas francas permanentes especiales agroindustriales, no informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales los titulares de los predios agrícolas, su ubicación y proveedores; no reportar en los términos y condiciones a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el estado de avance en la ejecución del plan maestro de desarrollo.

La sanción aplicable para las anteriores infracciones será la de multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

- Permitir el ingreso de mercancías de procedencia extranjera a los recintos de las zonas francas permanentes cuyo documento de transporte no esté consignado o endosado a un usuario industrial de bienes o de servicios o usuario comercial; permitir el ingreso de mercancías en libre disposición o con disposición restringida, a los recintos de la zona franca sin el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas aduaneras; permitir la salida de mercancías al exterior sin el cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos por las normas aduaneras; no informar a la autoridad aduanera las inconsistencias encontradas entre los datos consignados en la planilla de envío y la mercancía recibida, o adulteraciones en dicho documento, o sobre el mal estado, o roturas detectados en los empaques, embalajes y precintos aduaneros o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el artículo 113 del decreto 2685 de 1999; no reportar a la autoridad aduanera la información relacionada con la recepción de las mercancías entregadas por el transportador; no expedir o expedir con inexactitudes, errores u omisiones el certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de mercancías en la zona franca, cuando dichos errores, inexactitudes u omisiones impliquen una menor base gravable para efectos de la liquidación de los tributos aduaneros a que se refiere el artículo 400 del decreto 2685 de 1999; incurrir en error o inexactitud en la información entregada a la autoridad aduanera, cuando dichos errores o inexactitudes se refieren al peso, tratándose de mercancía a granel y cantidad de las mercancías; no llevar los registros de la entrada y salida de mercancías de la zona franca conforme a los requerimientos y condiciones señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; no informar por escrito a la autoridad aduanera, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la ocurrencia del hecho o de su detección, sobre el hurto, pérdida o sustracción de las mercancías sujetas a control aduanero de los recintos de la zona franca y destruir mercancías sin contar con la presencia de la autoridad aduanera.

La sanción aplicable para las anteriores situaciones será de multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada infracción.

- No disponer de las áreas necesarias para realizar la inspección física de las mercancías y demás actuaciones aduaneras; impedir u obstaculizar la práctica de las diligencias ordenadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; no contar con los equipos de seguridad, de cómputo y de comunicaciones que la autoridad aduanera establezca, para efectos de su conexión al sistema informático aduanero.

La sanción aplicable para las anteriores infracciones será de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada infracción.

En el artículo 489 del Decreto 2685 de 1999, se encuentran contempladas las sanciones en que pueden incurrir los usuarios industriales y los usuarios comerciales de las zonas francas permanentes:

- No declarar en importación ordinaria los residuos y desperdicios con valor comercial; cambiar o sustraer mercancías que se encuentren en sus instalaciones; permitir la salida de sus instalaciones de mercancías sin cumplir los requisitos y formalidades establecidas por las normas aduaneras; actuar sin obtener la autorización del usuario operador para la realización de cualquier operación que lo requiera; no reportar en los términos y condiciones establecidos, tanto al usuario operador como a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el estado de avance en la ejecución del plan maestro de desarrollo o de la ejecución de los compromisos adquiridos.

Para las anteriores infracciones la sanción aplicable será la multa equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

- Desarrollar operaciones diferentes a aquellas para las que fue calificado; permitir el ingreso a sus instalaciones de los bienes que no les hayan sido consignados o endosados en el documento de transporte; suministrar la información con inexactitudes, errores u omisiones para expedir el certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de mercancías en la zona franca, cuando dichos errores, inexactitudes u omisiones impliquen una menor base gravable para efectos de la liquidación de los tributos aduaneros a que se refiere el artículo 400 del Decreto 2685 de 1999.

Para estas faltas la sanción aplicable será de multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada infracción.

- No reingresar los bienes cuya salida fue autorizada de zona franca para efectos de procesamiento parcial o reparación, revisión o mantenimiento de bienes de capital, de sus partes o repuestos; no informar por escrito al usuario operador, a más tardar al día siguiente, la ocurrencia del hecho o de su detección, sobre el hurto, pérdida o sustracción de bienes de sus instalaciones.

Para las anteriores faltas se aplicará la sanción prevista en el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999 cuando con ocasión de la comisión de la infracción no sea susceptible de ser aprehendida la mercancía. (200% de valor en aduana de las mercancías).

- No disponer de las áreas necesarias para realizar la inspección física de las mercancías y demás actuaciones aduaneras; no facilitar las labores de control de inventarios que determine la autoridad aduanera; impedir u obstaculizar la práctica de las diligencias ordenadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; no contar con los equipos de seguridad, de cómputo y de comunicaciones que la autoridad aduanera establezca, para efectos de su conexión al sistema informático aduanero; no informar al usuario operador de manera previa, el ingreso de los bienes de que trata el artículo 392-3 del decreto 2685 de 1999.

La sanción aplicable será de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada infracción.

En el artículo 489-1 del Decreto 2685 de 1999, se contemplan las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los usuarios administradores y expositores de zonas francas transitorias

- Permitir la salida de mercancías de las instalaciones de la Zona Franca Transitoria sin cumplir con los requisitos establecidos por las normas aduaneras para estos efectos. Para lo cual se impondrá sanción de multa equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Permitir el ingreso a las instalaciones de la zona franca transitoria, de mercancías cuyo documento de transporte no esté consignado o endosado a un usuario expositor. En este caso se impondrá la sanción de multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Impedir u obstaculizar la práctica de las diligencias ordenadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Para esta infracción, se impondrá sanción de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes

11. Régimen cambiario de las zonas francas

De acuerdo con la Resolución Externa 08 de 2000 y la Circular Reglamentaria Externa – DCIN 83 del Banco de la República, para efectos cambiarios, e independientemente de la calificación aduanera, las operaciones entre residentes y usuarios de zona franca se consideran operaciones internas pagaderas en moneda legal colombiana y, por tanto, no tienen la obligación de canalizarse a través del mercado cambiario.

Todos los usuarios de las zonas francas están sometidos a los mismos términos y condiciones cambiarias aplicables a las operaciones de cambio realizadas por los residentes, bajo las siguientes reglas:

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

- Todos los usuarios de zona franca tendrán la obligación de canalizar los pagos y reintegros de sus operaciones de cambio a través de cuentas de compensación o intermediarios del mercado cambiario (en adelante IMC).
- Los usuarios de zona franca podrán registrar ante el Banco de la República cuentas de compensación. A través de éstas se pueden manejar operaciones del mercado libre y operaciones del mercado cambiario.
- De acuerdo con el artículo 8 de la Resolución Externa 8 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República (en adelante R.E. 8/00 J.D.), las divisas provenientes de operaciones de cambio del mercado cambiario deben canalizarse a través del mecanismo dentro de un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de su recepción.
- En materia de servicios, los residentes podrán efectuar la compra y venta de divisas por concepto de servicios, transferencias y otros conceptos, mediante la presentación de la “Declaración de cambio por servicios, transferencias y otros conceptos” (Formulario No. 5) a los IMC. Este formulario también se utilizará para la compra de divisas con destino a las cuentas bancarias en moneda extranjera en entidades financieras del exterior
- La introducción de bienes a zona franca desde el resto del mundo o la exportación de bienes desde zona franca al resto del mundo, deben presentar las declaraciones de cambio por importaciones de bienes o exportaciones de bienes, respectivamente (Formulario No. 1 o Formulario No. 2) utilizando los numerales cambiarios de acuerdo con lo dispuesto en los Capítulos 3 y 4 de la Circular Reglamentaria Externa DCIN 83, independientemente de la calificación aduanera. Estarán obligados a diligenciar las declaraciones de cambio, tanto los usuarios de zona franca como los residentes no usuarios que hagan depósitos de mercancías en zona franca.
- Para efectos de la contabilización de los plazos relacionados con el pago de importaciones y su pago financiado directamente del proveedor o de un IMC, se deberá tener en cuenta la fecha del documento de transporte, independientemente del plazo o monto financiado.
- Para efectos de la contabilización de los plazos de financiación que un exportador de zona franca conceda a su comprador por concepto de exportación, se deberá tener en cuenta la fecha del “formulario movimiento de mercancías en zona franca – salida”, independientemente del plazo o monto financiado.
- Ensamble y Almacenamiento para distribución: Las mercancías que ingresen a zona franca para ensamble (maquila) o almacenamiento para distribución, y no tengan obligación de pago al exterior, no están sujetas al diligenciamiento de la declaración de cambio. En caso que el usuario de zona franca, en desarrollo del proceso de ensamble, incluya en la fabricación del producto final partes o piezas de su propiedad que genere por este concepto obligación de reintegro, deberá diligenciar la declaración de cambio por exportaciones de bienes (Formulario No.2), por el valor

de dichas partes o piezas establecido en la factura de compraventa, utilizando el numeral cambiario que corresponda.

- Todas las operaciones entre residentes sean o no usuarios de zona franca se consideran operaciones internas pagaderas en moneda legal colombiana independientemente de su calificación aduanera. Las operaciones entre usuarios de zonas francas se harán en moneda legal colombiana de la misma forma que las operaciones entre residentes. Las operaciones relativas al procesamiento parcial en zona franca (art. 406 Decreto 383/07) se liquidan en moneda legal colombiana.
- Depósitos en moneda extranjera en IMC: A partir de la vigencia de la Resolución 7 de 2008, no están autorizados los depósitos en moneda extranjera en los IMC en Colombia para los usuarios de zona franca. Por lo tanto, los usuarios pueden conservar en el exterior sus cuentas.
- Facturas: El régimen cambiario no prohíbe que las facturas comerciales puedan denominarse en divisas. Lo anterior no obsta para que las obligaciones entre residentes se paguen en moneda legal colombiana conforme a lo previsto en el artículo 79 de la R.E. 8/00 J.D. Lo anterior se aplica a las operaciones entre usuarios de zonas francas y con residentes.
- Operaciones entre usuarios de zonas francas y residentes: Las operaciones entre usuarios de zonas francas y residentes y viceversa no requieren el diligenciamiento de la declaración de cambio, independientemente de la regulación aduanera aplicable. Por lo tanto, la operación se considera como operación reembolsable pagadera en moneda legal colombiana
- Operaciones de no residentes: Los residentes que importen al territorio aduanero nacional bienes que se encuentren en zona franca de propiedad de no residentes, deberán diligenciar la declaración de cambio por importaciones de bienes (Formulario No. 1) al momento del pago al exterior. Para efectos de contabilizar el plazo relacionado con el pago de importaciones y su pago financiado directamente del proveedor o de un IMC, se deberá tener en cuenta la fecha del “formulario movimiento de mercancías zona franca-salida” o de la factura de compraventa cuando la mercancía no salga de la zona franca.

Los residentes que vendan mercancía a un no residente y éste la almacene en zona franca, deberán diligenciar la declaración de cambio por exportaciones de bienes (Formulario No. 2) al momento del reintegro.

- Venta a usuarios de zona franca de bienes que se encuentren en zona franca de propiedad de no residentes: Los usuarios de zona franca que compren bienes que se encuentren en zona franca, de propiedad de no residentes, deberán diligenciar la declaración de cambio por importaciones de bienes (Formulario No. 1) al momento del pago al exterior. Para efectos de contabilizar el plazo relacionado con el pago de importaciones y su pago financiado directamente del proveedor o de un IMC, se deberá tener en cuenta la fecha de la factura de compraventa.

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

- Compra de mercancía almacenada en zona franca por parte de un no residente a uno o varios usuarios de zona franca, o residentes que almacenen mercancía en zona franca, para posterior despacho al exterior: Los usuarios de zona franca o los residentes que almacenen mercancía en zona franca y la vendan a no residentes, deberán diligenciar la declaración de cambio por exportaciones de bienes (Formulario No. 2) al momento del reintegro. Para efectos de la contabilización de los plazos de financiación que un exportador de zona franca conceda a su comprador por concepto de exportación, se deberá tener en cuenta la fecha de la factura de compraventa.
- Los créditos para la prefinanciación de las exportaciones de bienes desde zona franca se consideran endeudamiento externo y se encuentran sujetos a las reglas para la “Prefinanciación de Exportaciones antes del Embarque”, con el diligenciamiento del Formulario No.6 “Información de Endeudamiento Externo otorgado a Residentes” y las demás condiciones establecidas en la DCIN-83
- La financiación de los pagos anticipados por la compra de mercancías de usuarios de zonas francas se considera endeudamiento externo y se encuentra sujeta a las reglas señaladas en el punto 3.1.3 del Capítulo 3 DCIN-83, con el diligenciamiento del formulario 3 A, para informar los préstamos obtenidos para este propósito, puesto que presupone la entrega anticipada y directa de recursos al proveedor del exterior.
- De conformidad con el Decreto 2080 de 2000, se consideran como inversiones internacionales:

Las inversiones de capital del exterior en territorio colombiano incluidas las zonas francas colombianas, por parte de personas no residentes en Colombia.

Las inversiones realizadas por un residente del país en el extranjero o en zona franca colombiana.

12. Listado de Zonas Francas en el país

En el mes de septiembre de 2016, la Comisión Intersectorial de Zonas Francas a través de su Secretaría Técnica, publicó en la página de internet del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo,¹² la más reciente relación de zonas francas declaradas en Colombia, cuyo documento se anexa a este informe, y el resumen es el siguiente:

Zonas francas declaradas en Colombia a Septiembre de 2016	Cantidad
Permanentes declaradas antes de la Ley 1004 de 2005	11
Permanentes declaradas por la DIAN	27
Total Zona Francas Permanentes	38
Permanentes especiales declaradas por la DIAN (uniempresariales)	66
Total Zonas Francas a septiembre de 2016	104

(Ver Anexo 2)

Por otra parte, para dimensionar el actual tamaño del régimen, es pertinente acudir al informe estadístico que la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI tiene con corte a junio de 2016, en el cual registran 1.215 empresas ubicadas en áreas habilitadas como zona franca, según se resume en el cuadro “Tipo de empresa usuaria de zona franca”. Cabe aclarar que las 370 empresas de apoyo no ostentan la calidad de usuarios calificados, es decir que no tienen los beneficios del régimen, pero sus productos y servicios si son necesarios para el normal desarrollo de las demás empresas calificadas como usuarios. Es así como actualmente existen en Colombia aproximadamente 845 empresas con la calificación de usuarias de zona franca.

Tipo de empresa usuaria de zona franca	TOTAL
Empresa de apoyo	370
Industrial de bienes	48
Industrial de servicios	296
Industrial de bienes y servicios	382
Comercial	119
Total empresas en zona franca	1215

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI - Informe Estadístico Junio 2016

¹² <http://www.mincit.gov.co/minindustria/publicaciones.php?id=168>

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

Zona Franca	Total Usuarios por Zona Franca				Total
	Industrial de Bienes	Industrial de Servicios	Industrial de Bienes y Servicios	Comercial	
BOGOTÁ	5	80	73	42	200
BARRANQUILLA	12	16	39	12	79
RIONEGRO	7	18	36	11	72
CANDELARIA	0	19	26	3	48
PACIFICO	2	17	19	5	43
INTEXZONA	1	25	12	4	42
OCCIDENTE	0	9	21	1	31
PALMASECA	4	15	3	8	30
PARQUE CENTRAL	1	15	9	1	26
CARIBE	1	4	13	7	25
SANTANDER	0	8	15	0	23
CAUCA	0	0	22	0	22
ZOFRANCA	4	4	7	7	22
TOCANCIPÁ	1	8	11	1	21
EJE CAFETERO	0	7	8	2	17
PEREIRA	0	3	13	1	17
TAYRONA	1	10	2	4	17
PARQUE SUR	3	5	5	0	13
SANTA MARTA	4	2	5	2	13
ZOFIA	1	0	10	1	12
CÚCUTA	1	0	7	3	11
AMÉRICAS	0	2	4	1	7
DEXTON	0	3	3	1	7
METROPOLITANA	0	6	1	0	7
PUERTA DE LAS AMÉRICAS	0	4	3	0	7
URABÁ	0	5	1	0	6
CELPA	0	4	1	0	5
PALERMO	0	2	1	2	5
SURCOLOMBIANA	0	2	3	0	5
IFOU	0	0	4	0	4
ZOFIVA	0	0	3	0	3
ZOFRANDINA	0	1	1	0	2
ANDINA	0	0	1	0	1
BRISA	0	1	0	0	1
IBAGUÉ	0	1	0	0	1
CIUDADELA SALUD	0	0	0	0	0
SANTELCA	0	0	0	0	0
ZONAMERICA	0	0	0	0	0
TOTAL	48	296	382	119	845

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI - Informe Estadístico Junio 2016

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

Las zonas francas declaradas, se encuentran distribuidas en 19 departamentos del territorio nacional, así:

Zonas Francas por departamentos Junio 2016		
Departamento	Permanentes	Permanentes Especiales
Antioquia	3	6
Atlántico	3	5
Bolívar	6	10
Caldas	1	1
Cauca	2	4
Cesar	0	1
Córdoba	0	1
Cundinamarca	8	10
Guajira	1	1
Huila	1	1
Magdalena	4	3
Meta	0	2
Nariño	0	2
Norte de Santander	1	4
Quindío	1	0
Risaralda	1	1
Santander	1	4
Tolima	1	0
Valle del Cauca	4	6
Total	38	62

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI
Informe Estadístico Junio 2016

Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia

De igual forma todos los sectores de la economía también se encuentran representados en las diferentes empresas que conforman el régimen de zonas francas, como se puede observar en el cuadro “Zonas francas por sectores económicos”. Es evidente que más del 60% de las empresas calificadas están ubicadas en el sector industrial y agroindustrial.

Zonas francas por sectores económicos	
Sectores Económicos	Cantidad Empresas
Aceite Crudo de Palma	1
Aceite de Palma	4
Alimentos	1
Azúcar	1
Biocombustibles	3
Frutas	1
Planta de Etanol	2
Total sector agroindustrial	13
Alimentos	1
Bebidas	2
Cemento	2
Cerámica	1
Fábrica de Partes y Componentes	1
Galletas	1
Gases	1
Industria	34
Papel	3
Papel de línea aseo	1
Placas de Yeso	1
Productos de Aseo	1
Refinería	1
Salud	1
Tableros MDF	1
Vidrio Plano	1
Total sector industrial	53
BPO/KPO	1
Call Center	4
Centro de Exposiciones	2
Generación de Energía	3
Portuarios	13
Salud	10
Servicios	1
Total sector servicios	34

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI
Informe Estadístico Junio 2016

13. Conclusiones

El gobierno colombiano ha estructurado a través del tiempo, un marco legal definido y complejo para el régimen de zona franca, el cual en los últimos años ha tenido gran dinamismo abarcando cada vez más industrias y sectores estratégicos para el desarrollo del país, como el agrícola, el minero, salud, tecnología y turismo; dándole a cada uno de ellos requisitos y parámetros puntuales de desarrollo dentro del régimen.

Además, se ha llevado a cabo cambios recientes en materia de la estructura administrativa para la regulación y orientación de este régimen, el cual a finales del año 2015, pasó nuevamente a ser competencia del Ministerio de Comercio Industria y Turismo; organismo que actualmente está desarrollando un nuevo proyecto de resolución reglamentaria de la Ley 1004 de 2005: “Régimen de Zonas Francas”, que compilará de forma sistemática toda la información sobre el tema: principios, criterios, definiciones, requisitos y operaciones permitidas para el régimen franco. Por esto es importante resaltar, como se indicó en el punto 4.1 de este informe, que hoy en día el MINCIT es el encargado de adelantar el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de inversión, empleo y demás obligaciones derivadas de la declaratoria de existencia de las zonas francas; así como de decretar la pérdida de la declaratoria de zonas francas y de imponer medidas cautelares, sancionar a los usuarios y adoptar las demás decisiones que correspondan de acuerdo con la ley.

Por su parte, a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, le corresponde continuar haciendo los controles y la fiscalización según los procedimientos establecidos, sobre el desarrollo de las operaciones que ejecuten los usuarios calificados en zona franca en materia tributaria, aduanera y cambiaria; además de administrar y ejecutar, en los casos que se presenten, las pólizas que garantizan posibles incumplimientos.

Es evidente que en los últimos años más compañías, como estrategia principal para la promoción de sus negocios, han buscado calificarse como usuarios del régimen de zona franca, motivadas principalmente por los beneficios en materia tributaria, logística y aduanera; en especial del incentivo de la tarifa diferenciada del impuesto a la renta del 15%.

Es así como, para el 2008 había 40 zonas francas declaradas y actualmente existen algo más de 100 zonas francas a lo largo y ancho del país y sus usuarios calificados industriales de bienes, servicios y comerciales son alrededor de 845 empresas que abarcan desde el sector primario hasta el terciario de la economía nacional.

Con la proporción mayoritaria de empresas ubicadas en el sector industrial como se apreció en las estadísticas de la ANDI, este régimen está dando cumplimiento a los principios orientadores estipulados en las normas que regulan el régimen, los cuales apuntan a ser de estas áreas polos de desarrollo industrial y tecnológico, con la generación de inversión y empleo.

Sin embargo, de acuerdo con el proyecto de reforma tributaria radicado por el gobierno nacional en el Senado de la República el pasado mes de octubre de 2016, la tarifa general del impuesto sobre la renta a partir del 2017, quedaría en el 32% y a las zonas francas le

aplicaría una reducción solo del 10 puntos porcentuales sobre este, lo cual arrojaría un incremento de la tarifa del 15% al 22% para todos los usuarios operadores e industriales y del 25% al 32% para los usuarios comerciales de este régimen que como se indicó, están sometidos a la tarifa general.

Por su parte, se considera que uno de los aspectos más positivos del régimen es la generación de nuevas empresas, y el aumento de las inversiones, que según las estadísticas de la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI llegan a los 39 billones de pesos acumulados a junio 30 de 2016, con una ejecución del 278%. El régimen ha atraído nueva inversión extranjera de diferentes países tales como: Estados Unidos, Canadá, España, Reino Unido, Japón y México, entre otros. Además, ha incentivado sectores de tecnología, componentes eléctricos, autopartes y cables de fibra óptica.

Inversión (Billones de \$)			
Total Compromiso	\$ 14,37	Zona Franca Permanente	\$ 1,50
		Zona Franca Permanente Especial	\$ 12,87
Total Inversión	\$ 39,87	Zona Franca Permanente	\$ 2,32
		Zona Franca Permanente Especial	\$ 37,55

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI

Informe Estadístico Junio 2016

En cuanto a la generación de empleo, a junio de 2016 las zonas francas reportaron un total de 253.053 contratos de empleo en diferentes modalidades, lo cual representa tan sólo el 1.2% del total de los 22 millones de ocupados que existen en el país según cifras del DANE. Sin embargo, si se tiene en cuenta que para el año 2009 las 64 zonas francas de entonces tenían la cifra de empleos directos en 28.954, e indirectos en 51.576, esto ha representado unos incrementos del 125% y 237% respectivamente.

Zonas francas	Clase de empleo	Cantidad de empleos
Zonas francas permanentes	DIRECTOS	50.247
	INDIRECTOS	81.232
	VINCULADOS	244
Zonas francas permanentes especiales	DIRECTOS	14.975
	INDIRECTOS	92.826
	VINCULADOS	13.529
Total de empleos generados en zona franca		253.053

Total tipo de empleos	Cantidad
Total empleos directos	65.222
Total empleos indirectos	174.058
Total empleos vinculados	13.773
Total empleos generados	253.053

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI

Informe Estadístico Junio 2016

Pero también se considera que el esquema ha quedado en deuda, pues a pesar de que las exportaciones de las zonas francas han crecido en más del 400 por ciento desde el año 2005, cuando registraron USD 506 millones FOB, frente a los US\$2.108 millones del año 2015, estas siguen siendo muy bajas, ya que solo representan el 6% del total exportado nacional como se pudo apreciar en la sección: “10.1 Control aduanero informático y estadístico”. En el Anexo 3 se observa de forma integral el gráfico de la balanza comercial de las zonas francas desde el año 2005 cuando entró en vigencia la nueva reglamentación hasta el segundo semestre del 2016.

De otro lado, de acuerdo con los requisitos, obligaciones y responsabilidades establecidas en la norma, para los usuarios operadores y administradores de zona franca, estos se pueden considerar como “auxiliares de la función pública aduanera” para el funcionamiento del régimen; puesto que deben calificar y controlar el cumplimiento de los requisitos sobre sus usuarios industriales, comerciales y expositores; además deben suministrar y administrar el sistema informático para el control operativo de todos los inventarios garantizando el movimiento legal de las mercancías conforme al régimen de comercio exterior establecido. También son los usuarios operadores, quienes deben asegurar la correcta emisión de los certificados de integración de materias primas dentro del proceso productivo de cada uno de los bienes que fabrica un usuario industrial, identificando los insumos nacionales, nacionalizados y los de procedencia extranjera, a fin de llevar el control y obtener la base para el cobro de impuestos y tributos externos cuando haya lugar a ello.

En lo concerniente al control, facilitación y atención a la operación del régimen de comercio exterior, la DIAN cuenta con los sistemas informáticos MUISCA y SIGLO XXI, y con los Grupos Internos de Trabajo de Zona Franca quienes hacen presencia permanente en algunas de estas áreas. Se debe tener en cuenta que situaciones puntuales en las políticas internas de la DIAN con respecto al acceso a la consulta de información y a los aplicativos informáticos tales como SIGLO XXI, dificultan el control de la revisión del régimen de tránsito de las mercancías desde y hacia zonas francas y zonas primarias de diferentes jurisdicciones, debido a que el acceso solo lo otorgan en el área de informática del Nivel Central de la DIAN, a la misma jurisdicción donde opera la zona franca que lo solicita, dejando sin acceso directo y retroalimentación a las zonas francas de las aduanas destino del tránsito.

Los sistemas informáticos electrónicos de la DIAN muestran debilidad respecto del régimen de tránsito aduanero, el cual tiene mucha incidencia sobre el movimiento de entrada y salida de las mercancías de zona franca, ya que han tratado de automatizarlo a través del aplicativo MUISCA, sin que hasta el momento se tengan resultados satisfactorios, pues los formatos 650 “Declaración de Tránsito Aduanero y/o Cabotaje” y 660 “Continuación de Viaje” deben seguir elaborándose de forma manual.

Dentro del marco de la gestión por procesos, implementada en la DIAN, se han plasmado diferentes procedimientos para el desarrollo de las labores de cada área. En el caso de los Grupos Internos de Trabajo de Zonas Francas, que funcionalmente pertenecen a las Divisiones de Gestión de la Operación Aduanera, se pueden identificar actualmente 10 procedimientos que apuntan directamente a su labor de control y facilitación como se expuso en el contenido de este documento. Sin embargo, debido a la complejidad de las operaciones que se originan a partir del régimen de zonas francas y en el campo del comercio exterior, se observa que estos procedimientos aún no se encuentran totalmente

implementados, ya que, por ejemplo, algunos fueron planteados para operaciones en puerto marítimo y no para zonas francas interiores. Estas últimas, frente a esta otra falencia del sistema, han tratado de ajustarse a lo planteado en los procedimientos y solicitado su revisión para algunos casos puntuales al nivel central, las cuales están pendientes de efectuarse.

De otra parte, en los procedimientos se hace mención a algunos formatos como listas de chequeo, planillas de control y hojas de trabajo, que todavía no han sido implementados oficialmente, como se puede evidenciar en el listado maestro de documentos, publicado en la intranet de la Entidad: "DIANNET". Por tanto, y con el fin de cubrir las necesidades de control y de atención a los usuarios, los Grupos Internos de Trabajo de Zona Franca han creado estos formatos adecuándolos a sus necesidades, lo que arroja como resultado un control manual del régimen de parte de la entidad.

Como se mencionó en el punto "10.1 Control aduanero informático y estadístico" se considera que el principal problema asociado a la producción de cifras estadísticas de comercio exterior es la ausencia de validaciones en la entrada de los datos a través de los aplicativos dispuestos por la DIAN para el registro de las declaraciones tanto de importación como de exportación, así como la inexistencia de algunos registros de operaciones de comercio exterior de zonas francas en los servicios informáticos electrónicos, debido a que la norma contempla que se deben o pueden efectuar mediante formularios de movimientos de mercancías, los cuales son generados por el sistema informático proporcionado por el usuario operador.

A pesar de esto último, y conforme lo estipula la norma, existe esta otra fuente de control y facilitación, ya que los usuarios operadores facilitan el acceso de la DIAN a sus sistemas de inventarios de control interno, de entrada y salida las mercancías, lo que hace posible que la entidad pueda auditar los saldos de mercancías de los usuarios industriales y comerciales; y como lo plasman los procedimientos, llevar el control aleatorio de los inventarios por usuario industrial o comercial, partiendo de los formularios de movimientos de mercancías y certificados de integración que son generados por el sistema informático que tenga implementado el usuario operador. Para el efecto, este último le otorga al Grupo Interno de Trabajo de Zona Franca de la DIAN o a quien haga sus veces, en cada jurisdicción, todos los roles de consulta a su sistema.

Llegado a este punto, se puede concluir que la DIAN al no contar directamente con un sistema automatizado integrado para controlar todas las actividades en zona franca, tampoco cuenta con información primaria para generar estadísticas de las operaciones de su régimen de comercio exterior.

Por el contrario, y como se mencionó, el DANE, autoridad en materia estadística nacional, publicó en el mes de noviembre del 2015, una cartilla denominada "Ficha Metodológica Movimiento y Comercio Exterior de Mercancías en Zonas Francas", la cual plantea como objetivo obtener información periódica, que le reportan usuarios operadores de todo el país, sobre el movimiento de mercancías y comercio exterior de todas las zonas francas permanentes y especiales ubicadas en el territorio económico colombiano.

En esa ficha también se aclara que el manual para compiladores emitido por Naciones Unidas, hace énfasis en los sistemas comerciales; y que actualmente, las estadísticas de

comercio exterior colombiano se recopilan de acuerdo al sistema comercial especial, siendo el estado óptimo, la utilización del sistema comercial general, es decir cuando el territorio estadístico coincide con el territorio económico. Por lo anterior, el DANE desde el año 2005, captura las estadísticas de comercio exterior de mercancías de las zonas francas permanentes-ZFP y zonas francas permanentes especiales-ZFPE, con el objetivo de lograr la implementación de un sistema comercial general a futuro.

Además el DANE también aclara en el mencionado documento, que para la depuración de las estadísticas que publican sobre zonas francas, las entidades que integran el Comité Interinstitucional de Estadísticas de Comercio Exterior, analizaron las operaciones realizadas en zonas francas, y de acuerdo a las recomendaciones internacionales de Naciones Unidas (ECIM 2010) y Comunidad Andina (Decisión 511), se estableció la metodología de inclusión y exclusión de operaciones correspondientes al componente externo de zonas francas, las cuales complementarán las estadísticas de comercio exterior del país.

14. Glosario

A fin de facilitar la comprensión técnica de este informe, se presenta el siguiente glosario, el cual está basado en las definiciones que trae el nuevo estatuto aduanero Decreto 390 de marzo 7 de 2016, así como también las que tienen los diferentes procedimientos relacionados con el tema de zonas francas, que se encuentran publicados en la intranet de la DIAN.

Administración aduanera. El órgano de la Administración Pública competente en el territorio aduanero nacional para llevar a cabo las formalidades aduaneras a efectos de cumplir con la legislación aduanera, recaudar los derechos e impuestos, tasas y cualquier otro recargo percibido por la aduana, aplicar otras leyes y reglamentos, relativos a los destinos, regímenes y operaciones aduaneras, y ejercer el control y la potestad aduanera.

Aduana de destino. Es aquella donde finaliza una operación de tránsito.

Aduana de partida. Es aquella donde se inicia una operación de tránsito.

Aduana de paso. Es cualquier aduana por donde circulan mercancías en tránsito sin que se haya finalizado la operación de tránsito

Autorización de embarque. Es el acto mediante el cual la administración aduanera permite la salida del territorio aduanero nacional de las mercancías que han sido sometidas al régimen de exportación.

Aviso de llegada. Es el informe que se presenta a la administración aduanera al momento de la llegada del medio de transporte al territorio aduanero nacional.

Aviso de partida. Comunicación que emite la aduana de partida a las aduanas de paso de frontera y a la aduana de destino, informándoles sobre el inicio de una operación de Tránsito Aduanero, previa constitución y aceptación de la garantía correspondiente.

Carga. Conjunto de mercancías que son objeto de una operación de transporte desde un puerto, aeropuerto, terminal terrestre o lugar de entrega, con destino a otro puerto, aeropuerto, terminal terrestre o lugar de destino, amparadas en un documento de transporte.

Certificado de integración. Documento en el cual se registra la participación de insumos o materias primas en valores y cantidad porcentual de la producción de un bien final o en el evento que se implique el agrupamiento de varias mercancías.

Consignatario. Es la persona natural o jurídica a quien el remitente o embarcador en el exterior envía una mercancía, y que como tal es designada en el documento de transporte. El consignatario puede ser el destinatario.

Declaración de Tránsito Aduanero – DTA. Régimen en se pueden declarar las mercancías o bienes en las modalidades de tránsito, cabotaje y transbordo.

Declarante. Persona natural o jurídica que realiza una declaración de mercancías a nombre propio o en cuyo nombre se realiza la declaración mencionada.

Derechos de aduana. Los derechos establecidos en el arancel de aduanas a los cuales se encuentran sometidas las mercancías, tanto a la entrada como a la salida del territorio aduanero nacional, cuando haya lugar a ello.

Derechos e impuestos a la importación. Los derechos de aduana y todos los otros derechos, impuestos o recargos percibidos en la importación o con motivo de la importación de mercancías, salvo los recargos cuyo monto se limite al costo aproximado de servicios prestados o percibidos por la aduana o por cuenta de otra autoridad nacional. El impuesto a las ventas causado por la importación de las mercancías al territorio aduanero nacional, está comprendido dentro de esta definición. No se consideran derechos e impuestos a la importación las sanciones, las multas y los recargos al precio de los servicios prestados.

Desaduanamiento. El cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para permitir a las mercancías, importarlas para el consumo, ser exportadas o ser sometidas a otro régimen aduanero. Para los regímenes de importación, depósito aduanero y tránsito, comprende desde la presentación de la declaración aduanera hasta la culminación del régimen, y para el régimen de exportación, desde el ingreso de la mercancía al lugar de embarque hasta la culminación del régimen. Cualquier referencia a la expresión "nacionalización", debe entenderse como "desaduanamiento" en la importación de mercancías que quedan en libre circulación.

Documento de transporte. Término genérico que comprende el documento marítimo, aéreo, terrestre, fluvial o ferroviario, que el transportador respectivo o el agente de carga internacional o el operador de transporte multimodal, entrega como certificación del contrato de transporte y recibo de la mercancía que será entregada al consignatario o destinatario en el lugar de destino y puede ser objeto de endoso.

Embalaje. Caja o cualquier envoltura con que se protege un objeto o mercancía que se va a transportar.

Exportación. Es la salida de mercancías del territorio aduanero nacional cumpliendo las formalidades aduaneras previstas en las normas aduaneras. También se considera exportación, la salida de mercancías a depósito franco.

Formalidades Aduaneras. Todas las actuaciones o procedimientos que deben ser llevados a cabo por las personas interesadas y por la aduana a los efectos de cumplir con la legislación aduanera.

Formulario de movimiento de mercancías – FMM. Documento en el cual se registran todos los movimientos de mercancías de los usuarios calificados en una zona franca conforme a las operaciones que le son propias; el cual es generado por el sistema informático de control de inventarios del usuario operador autorizado.

Importación. Es la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional cumpliendo las formalidades aduaneras previstas. También se considera importación, la introducción de mercancías procedentes de un depósito franco al resto del territorio aduanero nacional.

Inventario Físico. Es el inventario real. Es contar, pesar o medir y anotar todas y cada una de las diferentes clases de bienes (mercancías), que se hallen en existencia en la fecha del inventario, y evaluar cada una de dichas partidas.

Manifiesto de Carga. Es el documento que contiene la relación de todos los bultos que comprende la carga y la mercancía a granel, a bordo del medio de transporte, y que va a ser cargada o descargada en un puerto o aeropuerto, o ingresada o exportada por un paso de frontera, excepto los efectos correspondientes a pasajeros y tripulantes.

Mercancía. Son todos los bienes susceptibles de ser clasificados en la nomenclatura arancelaria y sujetos a control aduanero.

Mercancía en libre circulación. Es la mercancía de la que se puede disponer libremente en el territorio aduanero nacional, sin restricciones, una vez cumplidas las formalidades aduaneras.

País de adquisición o de compra. País donde se efectúa la transacción, es decir donde se emite la factura u otro documento que refleje la transacción comercial. (Artículo 2 Resolución 1684 de 2014 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, por la cual se actualiza el Reglamento Comunitario de la Decisión 571).

País de origen. País en el cual las mercancías han sido extraídas, cosechadas, criadas, fabricadas o armadas total o parcialmente a partir de productos originarios del mismo, y/o de un porcentaje. En este último caso el país de origen es aquel en donde se haya realizado la última transformación o elaboración sustancial económicamente justificada.

País de procedencia. Es el país desde el cual la mercadería hubiera sido embarcada con destino final al país de importación.

Parques industriales. Un parque industrial, también llamado cinturón industrial, polígono industrial, polo industrial o zona industrial, es un espacio territorial en el cual se agrupan una serie de actividades industriales, que pueden o no estar relacionadas entre sí, que se encuentra en terreno favorable para el abastecimiento de fuentes de energía, transporte y mano de obra, disponibilidad de los servicios públicos y otros de apoyo que son esenciales para la operación exitosa de una planta. Con excepción de las ventajas tributarias, los parques industriales ofrecen características similares a las zonas francas. Por estar localizados en extensos terrenos y en puntos estratégicos de las ciudades, estos parques suplen las necesidades de una empresa industrial, con una notable reducción de costos. De hecho, las empresas ubicadas en estos terrenos, cuentan con sistemas de servicios compartidos que permiten bajar los costos de desplazamiento e infraestructura y brindar un ambiente más propicio para los trabajadores.

Planilla de entrega. Es el registro mediante el que se hace efectiva la entrega de la carga en el lugar de arribo, donde se relacionan los datos del documento de transporte, dejando constancia de la cantidad, estado de los bultos entregados y de los dispositivos electrónicos de seguridad.

Planilla de envío. Es el documento que expide el transportador mediante el que se registra, autoriza y ampara el traslado de la carga bajo control aduanero de un lugar a otro (zonas primarias, depósitos o zonas francas) ubicados en la misma jurisdicción aduanera, de acuerdo a lo previsto en las normas aduaneras. Cuando la responsabilidad del

transportador marítimo se extingue con el descargue de la mercancía en el muelle, la planilla de envío será elaborada por la autoridad aduanera.

Planilla de recepción. Es el registro mediante el que se relacionan los datos del documento de transporte recibido, dejando constancia de la carga recibida, de la cantidad, descripción genérica, peso y estado de los bultos, y del estado de los dispositivos electrónicos de seguridad, en los términos previstos en las normas aduaneras.

Planilla de traslado. Es el registro mediante el que se ampara el traslado de la carga o mercancía objeto de exportación, desde zona secundaria aduanera o depósito, a zona primaria aduanera, para su salida del territorio aduanero nacional.

Precinto. Es el conjunto formado por un fleje, cordel o elemento análogo, que finaliza en un sello o marchamo y que dada su naturaleza y características permite a la autoridad aduanera, controlar efectivamente la seguridad de las mercancías contenidas dentro de una unidad de carga o unidad de transporte.

Sistemas especiales de importación-exportación Plan Vallejo. Mecanismos dirigidos a exonerar a los exportadores del pago de gravámenes e impuestos sobre las materias primas, insumos, bienes de capital y repuestos importados utilizados en la fabricación de productos destinados a la exportación o a servicios directamente relacionados con la actividad exportadora. En esta medida se establecen compromisos mediante contratos de importación exportación en los que quedaba estipulado el compromiso de los beneficiarios del Plan a exportar total o parcialmente la producción obtenida a partir de los bienes y materias primas importadas, gracias a las exenciones e incentivos del sistema de Plan Vallejo.

Territorio aduanero nacional –TAN. Demarcación dentro de la cual se aplica la legislación aduanera; cubre todo el territorio nacional, incluyendo el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa el Estado colombiano, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

Tránsito aduanero. Es el régimen aduanero que permite el transporte de mercancías nacionales o de procedencia extranjera, bajo control aduanero, de una Aduana a otra situadas en el territorio aduanero nacional. En este régimen se pueden dar las modalidades de tránsito, cabotaje y transbordo

Valor Agregado Nacional (VAN). Es el resultado de la sumatoria de las contribuciones porcentuales en la formación del precio final, de los diversos componentes de origen nacional que se utilizan para producir un bien, realizar una obra o prestar un servicio: materias primas, insumos, mano de obra, equipos y activos fijos, tecnología, servicios profesionales y conocimientos.

Valor CIF (Cost, Insurance and Freight). “Costo, Seguro y Flete” significa que la empresa vendedora entrega la mercancía a bordo del buque o proporciona la mercancía así ya entregada. El riesgo de pérdida o daño a la mercancía se transmite cuando la mercancía está a bordo del buque. La empresa vendedora debe contratar y pagar los costos y el flete necesarios para llevar la mercancía hasta el puerto de destino designado (Incoterms® 2010 de la CCI).

Valor FOB (Free on Board). “Franco a Bordo” significa que la empresa vendedora entrega la mercancía a bordo del buque designado por la compradora en el puerto de embarque designado o proporciona la mercancía así ya entregada. El riesgo de pérdida o daño a la mercancía se transmite cuando la mercancía está a bordo del buque, y la empresa compradora corre con todos los costos desde ese momento en adelante (Incoterms® 2010 de la CCI).

Zona primaria aduanera. Es aquel lugar del territorio aduanero nacional, habilitado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para la realización de las operaciones materiales de recepción, almacenamiento, movilización y embarque de mercancías que entran o salen del país, donde la administración aduanera ejerce sin restricciones su potestad de control y vigilancia.

Zona secundaria aduanera. Es la parte del territorio aduanero nacional que no constituye zona primaria aduanera, en donde la administración aduanera ejerce sin restricciones su potestad de control y vigilancia.

Zona económica especial. Se denomina zona económica especial (ZEE o SEZ por sus siglas en inglés) a una región geográfica que posee leyes económicas y de otro tipo que se orientan en mayor medida a una economía de libre mercado, que las leyes típicas de un país o nación. Las leyes de "alcance nacional" pueden ser suspendidas dentro de una zona económica especial. La categoría 'ZEE' abarca un amplio espectro de tipos de zonas más específicas, incluidas las Zonas de Libre Comercio (FTZ), Zonas de Procesamiento de Exportaciones (EPZ), Zonas Libres (FZ), Parques industriales o Estados Industriales (IE), Puertos Libres, Zonas de Emprendimientos Urbanos y otras.

15. Bibliografía

- ✓ Ley 1004 de 2005.
- ✓ Decreto 1300 de 2015 de la DIAN, sus modificaciones y adiciones.
- ✓ Decreto 2685 de 1999 de la DIAN, sus modificaciones y adiciones.
- ✓ Resolución 4242 de 2000 de la DIAN, sus modificaciones y adiciones.
- ✓ Decreto 1292 de 2015, por medio del cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- ✓ Decreto 1289 de 2015, por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Resolución 11 de 2008 de la DIAN.
- ✓ Cartilla de Declaración de Importación y Andina de Valor, DIAN, 2010.
- ✓ Resolución Externa 08 de 2000 y la Circular Reglamentaria Externa – DCIN 83 del Banco de la República
- ✓ “Manual para compiladores de Estadística de comercio internacional de mercancía”, Naciones Unidas, NY 2004.
- ✓ Informe Estadístico de la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI. Junio 2016.
- ✓ Revista AZFA. Segunda Edición. Asociación de Zonas Francas de la Américas. 2016.

ANEXOS

[ANEXO 1. Codificación de las operaciones de zona franca.](#)

[ANEXO 2. Listado de zonas francas en el país.](#)

[ANEXO 3. Gráfico balanza comercial de las zonas francas.](#)