

CAPÍTULO QUINTO

Regímenes especiales de comercio exterior y nuevas formas de acumulación

Durante el proceso de neoliberalización adelantado durante las últimas décadas, se ha asistido a la producción de una nueva espacialidad capitalista. La formación económica y social se ha visto sometida a un profundo reordenamiento que ha estado determinado, entre otros, por la irrupción de nuevas formas de la acumulación capitalista. Tales formas se han basado en una interacción entre las modalidades intensivas y aquellas asociadas a un despliegue de una nueva geografía del capital. Al tiempo que el capital ha logrado profundizar sus relaciones en campos ya existentes, ha logrado incursionar y someter nuevos espacios de la vida social a su lógica de acumulación.

En ese contexto, se han definido lineamientos de política económica, con sus respectivos diseños institucionales, basados en lo que se podría caracterizar como el surgimiento de diversos regímenes de excepcionalidad permanente. Con tales regímenes se ha buscado dar respuesta a demandas del proceso de acumulación, caracterizadas por una tendencia marcada hacia la transnacionalización y desnacionalización del proceso de reproducción capitalista. Tal tendencia se acompaña de la redefinición de las modalidades de inserción de la economía nacional en la economía capitalista mundial y, más específicamente, de una producción del espacio capitalista que ha hecho trizas las fronteras nacionales, relativizado la noción de soberanía económica y cuestionado la noción de *economía nacional*.

El surgimiento de dichos regímenes excepcionales ha ocurrido en todas las fases del proceso de reproducción. Si en un momento inicial parecían concentrarse en la esfera de la circulación con la aparición de incentivos a las exportaciones, muy rápidamente se extendería a la esfera de la producción y de la prestación de

servicios. Lo que parecía ser un simple ajuste a un régimen de acumulación en crisis, el de la industrialización dirigida por el Estado, devino en una profunda reestructuración hacia lo que ha dado en caracterización como la fase de neoliberalización del capitalismo.

De la misma forma que el proyecto político económico neoliberal en general se ha caracterizado por provocar una profunda redistribución regresiva del ingreso a favor de los fondos de acumulación y en detrimento de aquellos del consumo, los regímenes excepcionales se basan en las más variadas modalidades de incentivos al capital. Con tales regímenes, éste ha venido consolidando una nueva estructura de derechos basada en la creciente protección y estímulo a la propiedad capitalista, al margen de demandas sociales por bienestar o incluso en contra de ellas.

El presente capítulo tiene como propósito principal analizar los *regímenes especiales de comercio exterior*. Con base una presentación sistemática de las diferentes modalidades, se trata de ilustrar sobre los diseños normativos que han generado un alistamiento del proceso de reproducción en función de la producción de una nueva espacialidad, y que se han dispuesto para la irrupción de muy variadas formas de la acumulación capitalista. En desarrollo de ese propósito, se abordarán el mecanismo del Plan Vallejo, la figura de importación temporal para reexportación en el mismo estado, el leasing internacional y las ventajas de los Altex, las comercializadoras internacionales y los depósitos Aduaneros. Igualmente, se estudiarán las zonas territoriales con regímenes especiales en comercio exterior, dentro de las cuales se destacan: las zonas francas, las zonas aduaneras especiales, y las zonas económicas especiales de exportación (ZEEE).

Antecedentes de los actuales regímenes especiales de comercio exterior

Como parte de la creación de incentivos al capital en Colombia, se encuentran los regímenes especiales de comercio. Los antecedentes de dichos regímenes se remontan a la década de 1960 cuando se emprendieron las primeras medidas de política

económica tendientes a la redefinición proyecto de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado. En efecto, sin renunciar a la sustitución de importaciones y buscando incentivar la actividades vinculadas a la producción de bienes no tradicionales (de origen industrial), durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se sentaron las bases de la política de promoción de exportaciones. Se expidió el Decreto 444 de 1967 mediante el cual se inició, entre otros, el uso de la tasa de cambio (mediante la “devaluación gota a gota”) como un instrumento para mejorar la capacidad competitiva de la producción nacional en los mercados internacionales. Con una intención similar se crearon los certificados de abono tributario (CAT), renombrados posteriormente como certificados de reembolso tributario (CERT). Esas medidas se unieron a una decisión previa, tomada durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), al comienzo del Frente Nacional, y concebida con el mismo propósito: el Plan Vallejo¹.

Al finalizar la década de 1960 se contaba con un régimen de promoción de la actividad exportadora, concebido como parte de la estrategia de fortalecimiento de la producción nacional. Dicho régimen daba cuenta, en todo caso, de un cambio en la tendencia de la acumulación capitalista. La alta concentración del ingreso y de la riqueza, la precariedad de los ingresos de los trabajadores y la ausencia de reformas sociales se habían convertido en límites para los propósitos de la industrialización basada en el mercado interno. En lugar de emprender políticas de reforma que estimularan la redistribución del ingreso, el mejoramiento de las condiciones de empleo y la capacidad adquisitiva de la población, se optó por la reorientación del proyecto industrializador hacia la realización de producción en el exterior. Durante las décadas de 1970 y 1980, los gobiernos de turno darían continuidad, con altibajos, a las políticas de promoción de exportaciones. Durante el gobierno de López Michelsen se habló incluso de convertir a Colombia en la

¹ Con este plan se crearon exenciones tributarias (totales o parciales) a la importación de insumos o materias primas destinados a la producción para la exportación. Aunque el Plan Vallejo se creó en 1959, habría de tomar fuerza durante del gobierno de Lleras Restrepo.

Japón de Suramérica. El gobierno de Barco, con alcances más modestos, tomaría como el referente a seguir a Corea del Sur.

En el interregno en el coexistieron las políticas de sustitución de importaciones con las políticas de promoción de exportaciones, se produjo el ascenso del proyecto político económico neoliberal en Colombia. Al finalizar las década de 1980, se encontraron maduras las condiciones para una redefinición de sustancial de la tendencia histórica de la acumulación capitalista. Se emprendieron las reformas estructurales del Consenso de Washington, inicialmente, a través de las políticas de apertura económica y de modernización del Estado del gobierno de César Gaviria (1990-1994). Las políticas de protección de la producción nacional entrarían a hacer parte del pasado. La regla de asignación de recursos a través de las fuerzas del mercado se imponía. En adelante, se asistiría a la conformación sistemática de un régimen jurídico económico tendiente a la promoción del *libre comercio* que, además de desarrollar nuevos dispositivos, se apoyaría en la reformulación de los ya existentes.

Los regímenes especiales de comercio exterior deben ser examinados, en consecuencia, considerando la transición al régimen de acumulación flexible y de financiarización. Lo que antes se inscribía dentro de propósitos de estímulo o de protección a la producción nacional, ahora hace parte de estrategias de transnacionalización y de desnacionalización de la economía. El espectro de beneficiarios de tales regímenes ha variado igualmente, dados los procesos de reorganización de la propiedad privada capitalista que han traído consigo las políticas neoliberales. Las condiciones de acceso a tales programas también favorecen a las empresas transnacionales que hacen presencia en Colombia. Buena parte de esos programas está concebida precisamente para atraer inversión extranjera y para desarrollarle *nuevos derechos* al capital.

Los programas especiales de comercio exterior que existen actualmente el país dan cuenta de modalidades redefinidas de inserción de la economía colombiana en la economía capitalista mundial y son expresivos de las dinámicas mundiales de la acumulación capitalista, así como de las políticas del proceso

de neoliberalización. La economía es concebida como un lugar (transitorio) de producción, o de prestación de servicios, o simplemente de comercialización, parte al mismo tiempo de una cadena transnacionalizada. En tanto *lugar*, su función principal apunta a facilitar y garantizar el libre flujo de capitales, en este caso, de capitales-mercancía, que pueden asumir transitoriamente la función de producción; o de capitales productivos cuyo horizonte es la realización de la producción en el exterior.

Por ello, lo que caracterizará esencialmente los regímenes especiales de comercio será la eliminación o la reducción diferenciada de los controles estatales para la entrada y salida de tales capitales, así como la disposición de múltiples incentivos, especialmente de carácter tributario. La tendencia al debilitamiento progresivo de la tributación a favor del capital es especialmente notoria. La inexistencia de impuestos o su reducción significativa se constituye en uno de los pilares de éstos regímenes. Así mismo, les será propio un concepto de territorio que hace estallar la soberanía estatal, al menos en los términos en los que se le conocía hasta hace apenas unas dos décadas.

Para un mejor entendimiento de los regímenes especiales de comercio exterior existentes en Colombia², en este trabajo se ha dispuesto una organización de las diferentes modalidades de tales regímenes en dos grupos. Aunque en cada uno de ellos se encuentran presentes las funciones de producción o de comercialización, lo que los diferencia serán las formas de relacionamiento con el proceso de producción, el territorio, así como los tipos incentivos.

Regímenes de comercialización y de realización de la producción en el exterior

En un primer grupo de regímenes excepcionales, se han considerado los siguientes programas:

² En adelante me apoyo en información del documento de Proexport y Coinvertir, *Regímenes especiales de comercio exterior*, Bogotá, 2005.

- a) Plan Vallejo
- b) Importación temporal para la reexportación en el mismo Estado
- c) Leasing internacional
- d) Usuarios altamente exportadores
- e) Usuario aduanero permanente
- f) Comercializadoras internacionales
- g) Programas especiales de exportación
- h) Depósitos aduaneros

En este primer grupo se encuentran los programas contentivos de una pretensión de realización de la producción en el exterior, o simplemente de comercialización, o que tienen un entendimiento del territorio como lugar de paso, o eslabón de una cadena de circulación transnacional. Se trata de programas expresivos de algunas de las formas que asume la acumulación capitalista en la actualidad (ver *cuadro 1*).

Dentro del primer grupo, el *Plan Vallejo* representa uno de los programas de mayor importancia. En este caso se está en presencia, como ya se dijo, de un programa que tiene una trayectoria de cuando menos cuatro décadas en el país. La redefiniciones sufridas por el Plan Vallejo son propias del proceso de neoliberalización. Aunque sus objetivos iniciales parecieran mantenerse, esto es, estimular la exportación de bienes industriales, este plan responde en sentido estricto a otros propósitos³. La exportación de bienes industriales no se puede concebir actualmente en el contexto de una política de industrialización; entre tanto, ella responde más bien a un concepto de transnacionalización de la producción que se ha acentuado con el ciclo de sustitución de propietarios desatado por las políticas de neoliberalización.

³ Actualmente, "los productores, exportadores o comercializadores pueden solicitar autorización al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para introducir al país insumos y materias primas, con exención total o parcial del arancel y del impuesto a las ventas -IVA- y acceder a un sistema de importación especial. Para acceder a este beneficio, es necesario que los bienes importados sean utilizados en la producción de bienes o servicios destinados total o parcialmente a la exportación", *Ibid.*, p. 4.

El aparato productivo colombiano se encuentra altamente des-nacionalizado; las principales actividades industriales están en poder del capital transnacional.

A la consideración anterior, se agrega el hecho de que este programa contiene estímulos a la producción en *maquilas*. A las condiciones laborales precarias de esta forma actual de la acumulación productiva, se le adicionan, por efecto del Plan Vallejo, exenciones impositivas a las importaciones de materias primas o insumos destinados a la producción para la exportación. En ese sentido, se trata de producciones sin articulación alguna con el proceso productivo interno, y organizadas, en sentido estricto, como otro de los tipos de economías de enclave.

En consonancia con las tendencias regulatorias de la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo General de Comercio de Servicios), el Plan Vallejo ha incorporado, además, incentivos a la exportación de servicios, consistentes en la suspensión total o parcial de los derechos de aduana y el diferimiento del pago del IVA para la prestación de servicios exportables⁴. Dentro de los múltiples servicios contemplados en el Plan, se pueden destacar, entre otros, los servicios de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, los servicios de telecomunicaciones, de radio y televisión, de salud, de turismo y de ingeniería civil y arquitectura.

Otro de los incentivos al capital dentro de este primer grupo consiste en la *importación temporal para la reexportación*. El plazo de reexportación puede variar entre seis meses (corto plazo) y cinco años (largo plazo). El programa contempla exenciones tributarias a mercancías para atender finalidades específicas (corto plazo) o de bienes de capital (largo plazo). Las exenciones varían el tiempo de permanencia de los bienes en el país. El programa se inscribe, sin duda, dentro de las estrategias de movilidad de bienes de capital que demandan actualmente

⁴ Una exposición de este componente se encuentra en *Plan Vallejo de Servicios*, Dian, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Proexport, Bogotá, 2009.

empresas transnacionales, aunque no exclusivamente; resulta principalmente atractivo para empresas de las actividades minero-energéticas.

En un contexto similar, se encuentran los estímulos a las operaciones de *leasing internacional*, con las cuales se financia la importación temporal de bienes de capital a través del pago mensual de un canon de arrendamiento durante mínimo doce meses. El *leasing* genera una operación de arrendamiento externo, que debe ser informada al Banco de la República. Esta modalidad cuenta con incentivos tributarios para el arrendador, generalmente una empresa extranjera, y el arrendatario. La primera no paga impuestos a la renta por cuanto los cánones no son considerados ingresos de fuente nacional; los pagos de arriendo del segundo se encuentran excluidos del IVA. Adicionalmente, el pago de impuestos aduaneros se difiere semestralmente en cuotas iguales hasta por cinco años. El *leasing* internacional contribuye a promover el comercio intrafirma.

El programa de *usuarios altamente exportadores* representa otra de las modalidades de incentivo para la producción destinada a la exportación (ver cuadro 1). En este caso, se prevé la no causación del IVA en la importación ordinaria de maquinaria industrial (no producida en el país), destinada al procesamiento y transformación de materias primas. El programa contempla, además, la posibilidad de habilitar depósitos para procesamiento industrial a los que se permite importar insumos y materias primas también exentos de IVA. De la misma forma que en otras modalidades, el tipo de producción que aquí se estimula se encuentra inmerso en lógicas transnacionales, más que en una articulación con la economía interna.

En dependencia de la periodicidad y del monto de las operaciones de comercio exterior, existe el programa de *usuario aduanero permanente*, que genera algunos incentivos para trámites más expeditos y posibilita la importación -sin pago de tributos aduaneros- de materias primas e insumos bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial.

Como parte de la promoción de la actividad exportadora, se encuentran incentivos que tienen como propósito favorecer la rentabilidad de la intermediación. En este caso se trata de las *comercializadoras internacionales*. Estas empresas gozan de dos tipos de beneficios: los bienes que adquieren en el mercado nacional destinados a la exportación se encuentran exentos de IVA; a los pagos que hacen a sus proveedores se les excluye la retención en la fuente del 3.5%.

Por otro lado, dentro de este primer grupo, se hallan los *programas de exportación PEX*, que, en sentido estricto, representan otra forma de estímulo a la producción en maquilas, solo que bajo otra modalidad. En este evento, el residente en el exterior compra materias primas, insumos, bienes intermedios, material de empaque o envases nacionales a una empresa en Colombia, dispone su entrega a otro productor en el país, y éste se obliga a elaborar y exportar bienes manufacturados. Las exenciones tributarias corresponden al IVA, el impuesto de industria y comercio y el impuesto de timbre al hacer la exportación.

Además de los programas anteriores, los *depósitos aduaneros* se constituyen en otra de las formas de estimular economías desnacionalizadas. Mediante esta figura, se crea la posibilidad de habilitar depósitos privados con el fin de “almacenar mercancías importadas, ya sea de manera temporal por razones de simple almacenamiento o para que una vez realizado algún proceso de transformación, ensamblaje u otro, éstas sean exportadas a su destino final”. Estos depósitos permiten que las mercancías permanezcan “en el país sin necesidad de ser nacionalizadas y como consecuencia, no se causará el pago de los tributos aduaneros producto de la importación”⁵. Los depósitos aduaneros pueden ser transitorios, para la transformación o ensamble, para procesamiento industrial o para distribución internacional.

Los depósitos transitorios son habilitados con antelación a la llegada de los bienes y están concebidos para mercancías con unas características particulares de modo que exijan una infraestructura especializada para su almacenamiento.

⁵ *Ibid.*, p. 7.

La duración de estos depósitos no puede ser superior a dos meses.

Los depósitos para la transformación o ensamble están concebidos para el almacenamiento de mercancías de importación que serán objeto de transformación o ensamble, para luego ser exportadas. Una vez llegada la mercancía, se tiene un plazo de quince días para las labores de transformación o ensamble y exportación de la mercancía.

En los depósitos para procesamiento industrial se almacenan las materias primas e insumos que van a ser sometidos a transformación, procesamiento o manufactura industrial por parte de usuarios altamente exportadores, y que han ingresado bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial.

Los depósitos para distribución internacional son de usuarios aduaneros permanentes y están diseñados para

“el almacenamiento, conservación, acondicionamiento, manipulación, empaque o clasificación de mercancías extranjeras que serán exportadas en el término de un año contado a partir de su llegada al territorio nacional”⁶.

El programa de depósitos aduaneros se inscribe dentro de un concepto de división del trabajo en el que lugares del territorio nacional son habilitados como eslabones de procesos transnacionales de producción para que –atendiendo eventuales ventajas competitivas– se puedan desarrollar en ellos actividades de producción (procesamiento, transformación) y de comercialización de mercancías. Estos depósitos son un buen ejemplo de las tendencias a la deslocalización y a la organización flexible y transnacional de la producción, en la búsqueda de mayores rentabilidades para el capital. Tales depósitos no están sometidos, en sentido estricto, a la soberanía económica del Estado, dado el régimen de incentivos del que gozan. Aunque las mercancías pasan por el territorio nacional, nunca ingresan. En ese sentido, el territorio deviene en lugar de circulación del capital, en parte de engranajes más complejos de producción.

⁶ *Ibid.*, p. 8.

Cuadro 1
Regímenes especiales de comercio exterior⁷

| MODALIDAD | APLICABLE A | INCENTIVOS |
|--------------------------------------|---|--|
| Materias primas e insumos, servicios | Importación temporal de materias primas e insumos destinados a la producción de bienes para la exportación. | Exención total de impuestos a las importaciones (no requiere pago de gravámenes arancelarios, impuestos o contribuciones producto de la importación, e IVA). |
| Maquilas | Importaciones no reembolsables en las cuales el contratante extranjero suministra al productor nacional el 100% de las materias primas e insumos necesarios para la manufactura del bien de exportación. | Exención de impuestos. Régimen laboral precario y flexible. |
| Servicios | Aplicable a servicios de alojamiento, salud, transporte aéreo, investigación y desarrollo, consultoría y administración, arquitectura y diseño, ingeniería, servicios especiales de diseño, valor agregado en telecomunicaciones y exportación de software. | Importación temporal de bienes de capital y repuestos (según artículo 6 Decreto 2331 de 2001) con suspensión total o parcial de los derechos de aduana y el diferimiento del pago del IVA. |
| Plan Vallejo Junior | Exportador que haya pagado la totalidad de los tributos aduaneros sobre materias primas e insumos importados. | Autorización para importar materias primas e insumos en la misma proporción que los utilizados, con exención total de impuestos a las importaciones. |

⁷ Solamente se presentan aquellos que hemos considerado más relevantes para la argumentación de esta parte del trabajo. Las zonas territoriales con regímenes especiales de comercio exterior serán abordadas en otra sección de este capítulo.

| MODALIDAD | | APLICABLE A | INCENTIVOS |
|---|--|--|---|
| Importación temporal para la reexportación. | Importación de mercancías destinadas a la reexportación. | Corto plazo | No causación de arancel ni de impuesto al valor agregado. |
| | | Largo plazo | No causación de impuesto al valor agregado. Diferimiento en el pago de los tributos aduaneros. |
| Leasing internacional | | Financiación de la importación temporal a largo plazo de bienes de capital. | Pago de tributos aduaneros en cuotas semestrales iguales, hasta por cinco años. Exenciones tributarias a cánones de arrendamiento (al arrendador (IVA) y al arrendatario (renta)). |
| Usuarios altamente exportadores | | 30% de las ventas a mercados de exportación (con un valor de 2 millones de dólares, o más). Acreditar valores FOB exportados por 21 millones de dólares. | No causación de IVA en la importación ordinaria de maquinaria industrial (no producida nacionalmente) destinada a transformar materias primas. |
| Usuario aduanero permanente | | Operaciones con valores FOB de 6 millones de dólares o más 2.000 declaraciones de importación o exportación. | No pago de tributos aduaneros sobre materias primas e insumos que se utilicen como valor agregado de bienes para la exportación. |
| Comercializadoras internacionales | | Empresas que comercializan productos colombianos en el exterior. | Exención de IVA sobre bienes adquiridos en el mercado nacional destinados a la exportación. Pagos hechos por proveedores de los bienes a exportar, exentos de retención en la fuente (3,5%). |

| MODALIDAD | APLICABLE A | INCENTIVOS |
|---|---|---|
| Programas especiales de exportación | Operaciones PEX (residente en el exterior compra materias primas, insumos, bienes intermedios, material de empaque o envases para productor colombiano que produce para exportar. | Exención de IVA. Exclusión de impuesto de industria y comercio y de timbre. |
| Depósitos aduaneros | Mercancías que requieren infraestructura especializada para el almacenamiento; habilitados con antelación a la llegada de la mercancía. Hasta por dos meses. | No pago de tributos aduaneros producido de la importación. |
| Para almacenar mercancías importadas, ya sea de manera temporal por razones de simple almacenamiento o para que una vez realizado algún proceso de transformación, ensamblaje u otro, éstas sean exportadas a su destino final. | <p>Transitorios</p> <p>Para la transformación o ensamble</p> <p>Para procesamiento industrial</p> | <p>Almacenamiento de mercancías importación que serán objeto de ensamble o transformación para luego ser exportadas. Hasta por 15 días.</p> <p>Almacenamiento de materias primas e insumos para transformación, procesamiento o manufactura industrial por usuarios altamente exportadores (importación temporal para procesamiento industrial).</p> <p>Almacenamiento, conservación, acondicionamiento, manipulación, empaque o clasificación de mercancías extranjeras que serán exportadas en el término de un año contado a partir de su llegada al territorio nacional (Usuarios aduaneros permanentes).</p> |
| Para distribución internacional | | |

Fuente: Elaborado con base en la información de *Regímenes especiales de comercio exterior*, Proexport, Coinvertir, Bogotá, D.C., 2005.

Zonas territoriales con regímenes especiales de comercio exterior

En el segundo grupo de regímenes excepcionales, se encuentran las zonas territoriales con regímenes especiales de comercio exterior. Dentro de ellas, se identifican las siguientes modalidades:

- a) Zonas francas
- b) Zonas aduaneras especiales
- c) Zonas económicas especiales de exportación
- d) Zona eje cafetero

Este grupo, además de dar continuidad (reformulando y ampliando) a formas propias del régimen de acumulación anterior, que existían como excepcionalidades, particularmente en algunas zonas de frontera, es probablemente el que expresa con más fuerza las dinámicas actuales de la acumulación: producción de nueva espacialidad capitalista con fundamento en una redefinición del territorio (que deslocaliza y liquida el concepto de frontera) y de las modalidades de inserción en procesos de producción transnacionalizados y desnacionalizados, así como en la normalización de excepcionalidades permanentes.

Zonas francas: entre el desarrollo del mercado interno y la promoción de exportaciones

Mediante la Ley 105 de 1958 se expidió la que podría considerarse como la primera normatividad regulatoria de las zonas francas en el país. Mediante dicha ley se creó la zona franca de Barranquilla, y se dejó abierta la posibilidad para la creación de nuevas zonas francas, dándole prioridad a Cali o Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta (a través de la promulgación, por parte del gobierno, del respectivo decreto reglamentario que la organizara).

La zona franca representaba una excepcionalidad en el contexto de una política general que se caracterizaba más

bien por impulsar el proceso de industrialización dirigida por el Estado. Su diseño respondía en cierta forma a los rasgos y requerimientos de ese proceso; al mismo tiempo, no obstante, daba cuenta de las posibilidades de construir por vía excepcional, regímenes especiales de comercio exterior para *flexibilizar* las formas de la acumulación capitalista.

La zona franca industrial y comercial fue concebida dentro de la mencionada ley como un establecimiento público, en cuya explotación se podía aceptar el aporte del capital privado. Sin definición expresa de área, se consideraba exenta del pago de impuestos, contribuciones o gravámenes nacionales, departamentales y municipales.

La normatividad le permitía a la zona franca el alistamiento de la infraestructura correspondiente para la realización de sus transacciones, operaciones y actividades. Se posibilitaba la adquisición de derechos de propiedad o de usufructo sobre cualesquiera otras extensiones de tierra o de aguas portuarias para destinarlas a los fines de la obra, a construir diques, rellenos, embarcaderos, etcétera. Asimismo, se señalaron las siguientes actividades en el artículo 21:

- a) Construir edificios para oficinas, almacenes, depósitos o talleres para uso propio o para arrendarlos a las personas naturales o jurídicas (...);
- b) Arrendar lotes de terrenos para que otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o no en la República, construyan edificios para los fines indicados en el artículo 20;
- c) Establecer servicios de agua, luz, gas, telecomunicaciones, fuerza eléctrica o cualquier otra clase de servicio público; o contratar con otras personas, naturales o jurídicas, la prestación de tales servicios;
- d) Construir puertos, muelles, lugares de embarque y desembarque, estaciones ferroviarias o de carga y descarga terrestres, u otorgar concesiones o franquicias a otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para la construcción y explotación de tales obras, y

- e) Efectuar, y en general, toda clase de operaciones, transacciones, negociaciones y actividades propias del establecimiento y funcionamiento de Zonas Francas o incidentales a éstos”.

Por otra parte, se permitía, de acuerdo con el artículo 20: a) Introducir toda clase de mercancías, productos, materias primas, envases y demás efectos de comercio, con excepción de los mencionados en el artículo 36 de esta Ley; b) Almacenarlos, exhibirlos, empacarlos, desempacarlos, manufacturarlos, envasarlos, montarlos, ensamblarlos, refinarlos, purificarlos, mezclarlos, transformarlos y, en general, operar con ellos o manipularlos en alguna forma.

Como es propio de estos regímenes todas las mercancías o materias primas que entraran al área de la zona franca estaban exentas, como ya se dijo, del pago de impuestos, gravámenes y demás contribuciones fiscales nacionales, departamentales o municipales o de cualquier otra clase.

Las mercancías y materias primas allí introducidas, o que fueran modificadas, ensambladas, envasadas o transformadas allí, podían salir del área de la zona para ser exportadas o para la importación con destino a ser usadas o consumidas, exceptuando aquellos artículos que fueran de prohibida exportación. En este último caso, la ley obligaba a que la importación se sometiese a las formalidades, cargos, gravámenes, depósitos, impuestos y demás contribuciones fiscales establecidas para la importación de tales mercaderías.

En ese aspecto, la ley de zonas francas daba cuenta de los rasgos asumidos por la acumulación capitalista en ese momento; al mismo tiempo de su propia conflictividad. Por una parte, el ordenamiento jurídico se constituía en una plataforma para el negocio capitalista privado, nacional o extranjero, montado sobre la naturaleza jurídica de un *establecimiento público* (artículos 20 y 21); por la otra, el mismo ordenamiento, dada la tendencia del proceso industrializador, establecía limitaciones a las importaciones provenientes de las zonas francas, al someterlas al régimen general de importaciones que, como

es sabido, se caracterizaba por la existencia de protecciones arancelarias y administrativas⁸. Desde esa perspectiva, aunque la zona franca encarna por definición tendencias de liberalización del comercio, la regulación existente le establecía límites y la hacía funcional a la tendencia histórica de la acumulación capitalista.

Con la expedición de la Ley 105 de 1985, se definió el estatuto de las zonas francas. Allí se desarrolló un concepto más preciso y sistemático de la zona franca, que se inscribía claramente dentro de las tendencias de redefinición del proyecto político económico en el marco de las políticas del llamado desarrollo hacia afuera y particularmente de la promoción de exportaciones. La nueva normativa, no rompía del todo con algunas protecciones que se mantuvieron frente a las zonas francas.

Las zonas francas fueron definidas, de la misma manera que en la normatividad anterior, como establecimientos públicos, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; podían asociarse con otros establecimientos públicos o con personas jurídicas cuyo capital fuera mixto o privado, con el fin de constituir empresas encargadas de prestar servicios a sus usuarios. Su objeto se precisó en el sentido de promover “el comercio exterior, generar empleo, divisas y servir de polos de desarrollo industrial de las regiones donde se (establecieran) (...)” (Artículo 2º). Se estableció que las zonas podían ser de dos clases, industriales o comerciales, o una combinación de estas dos modalidades.

En el caso de las zonas francas comerciales se estipuló que éstas tenían por objeto “promover y facilitar el comercio internacional de artículos producidos dentro o fuera del territorio nacional” (Artículo 5º). Las zonas francas industriales ocupaban de “promover y desarrollar el proceso de industrialización de

⁸ El artículo 30 de la Ley mandaba a dictar las disposiciones necesarias “para la vigilancia de la entrada y salida de mercancías y materias primas de las zonas francas industriales y comerciales, a fin de evitar y reprimir el contrabando y toda clase de fraudes fiscales”.

bienes destinados fundamentalmente a los mercados externos” (Artículo 6º).

La ley facultó igualmente a los usuarios de las zonas para: “a) Almacenar bienes de origen nacional y extranjero para su venta, comercialización o uso posterior fuera del país. b) Importar para el mercado nacional con el estricto cumplimiento de las formalidades legales bienes en ellas almacenados”. En este aspecto, mantenía las protecciones arancelarias y administrativas propias de un régimen de comercio exterior en el que no se había abandonado del todo la sustitución de importaciones. Las políticas del gobierno de Betancur, en el contexto de la gestión de la crisis de la deuda en América Latina, si bien no se caracterizaban por la adopción formal de un programa de ajuste económico, se allanaban a los lineamientos de política impuestos por el Fondo Monetario Internacional, que demandaban medidas de estabilización macroeconómica, para poder emprender la apertura de las balanzas comercial y en cuenta corriente.

El estatuto de las zonas francas les reconoció a estas un régimen especial, en el que aplicaría “una normatividad especial en materia aduanera, cambiaria y de comercio exterior”. Sobre las disposiciones del gobierno en materia de comercio exterior, se señalaron las pautas que ésta debería atender. Entre otras, se pueden mencionar: Brindar condiciones para competir con eficiencia en los mercados internacionales; establecer estrictos controles para evitar el ingreso ilegal de bienes provenientes de las zonas francas; determinar los procedimientos y requisitos de importación de los bienes fabricados en las zonas francas, que pueden ingresar al mercado nacional y establecer el valor agregado nacional mínimo; facilitar la exportación de bienes del resto del territorio aduanero a las zonas francas; determinar los bienes fabricados y almacenados en zonas francas que pueden introducirse al mercado nacional; determinar los bienes que no pueden ser producidos ni almacenados en zonas francas.

Como se aprecia, la normatividad ofrecía la posibilidad de introducir al mercado nacional bienes fabricados en las zonas francas, establecía regulaciones al respecto e incluso dejaba

abierta la prohibición. En ese sentido, era claro que no se estaba aún en presencia de un régimen de liberalización completa del comercio exterior, como será la tendencia impuesta por el proceso de neoliberalización, emprendido en forma sistemática a partir del segundo semestre de 1990.

Como parte del régimen especial, la ley estableció la exención de impuestos de renta y complementarios correspondientes a los ingresos obtenidos con las actividades industriales realizadas en la zona. Ese fue probablemente el principal incentivo para operar desde una zona franca industrial.

Las zonas francas fueron, por otra parte, autorizadas para desarrollar, entre otras, las siguientes actividades (Artículo 33^o):

- a) Construir inmuebles para oficinas, almacenes, depósitos o talleres destinados a su propio uso o al de los usuarios de la respectiva entidad.
- b) Dar o recibir en arrendamiento o a cualquier otro título lotes de terreno o instalaciones para el cumplimiento de sus objetivos;
- c) Construir dentro de sus instalaciones puertos, aeropuertos, muelles, lugares de embarque o desembarque, estaciones ferroviarias y terminales de cargue y descargue terrestres”.

Finalmente, el régimen de zona franca fue flexibilizado dentro de la misma normatividad en la medida en que la ley creó la figura de las zonas francas transitorias que tendrían el tratamiento de zonas francas comerciales, aplicable –previa autorización del gobierno– a los terrenos donde se celebraran “ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional”.

Régimen de zonas francas y procesos de neoliberalización
Como se ha podido apreciar, desde mediados de la década de 1980 se avanzó en el propósito una mayor liberalización del régimen de zonas francas. La persistencia de un marco jurídico institucional en el que se mantenían protecciones arancelarias

y administrativas al comercio exterior se constituía en un límite a ese cometido. Al generarse las condiciones políticas para implantar en forma sistemática las reformas estructurales promovidas por el Consenso de Washington se crearían nuevas posibilidades para los desarrollos de un régimen de zonas francas acorde con las políticas de neoliberalización. En efecto, dentro del paquete de reformas neoliberales de la *apertura económica y la modernización del Estado*, se expidió –durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994)– la Ley 7 de 1991, mediante la cual se produjo una redefinición de los lineamientos de regulación del comercio exterior por parte del gobierno nacional y se dispuso la correspondiente organización institucional con la creación del ministerio de Comercio Exterior. La mencionada ley estableció un marco general para la regulación de las zonas francas (industriales, comerciales y de servicios), al que –recogiendo aspectos de la normatividad precedente– le incorporó nuevos elementos.

Los objetivos de las zonas francas se concibieron en términos de la promoción del comercio exterior, la generación de empleo y de divisas, y el desarrollo regional (art. 6º). Dadas las pretensiones de la *apertura económica* el mayor énfasis se concentró en los aspectos relacionados con el comercio exterior. La normatividad contempló brindar a las zonas francas las condiciones para que sus usuarios pudiesen “competir con eficiencia en los mercados internacionales”; asimismo, regular la entrada y salida de mercancías de su territorio, y lo relacionado con el “ingreso temporal a territorio aduanero nacional de materias primas y bienes intermedios para procesos industriales complementarios y de partes, piezas y equipos de los usuarios industriales para su reparación y mantenimiento”. Se estipuló igualmente “establecer los controles para evitar que los bienes almacenados y producidos en las zonas francas ingresen ilegalmente al territorio nacional”. La ley estableció que el gobierno debía determinar lo relativo “a la creación y funcionamiento de zonas francas transitorias o permanentes, de naturaleza mixta o privada según los requerimientos del comercio exterior” (*Ibid.*). En principio, se trataba de disposiciones que no modificaban en lo esencial la normatividad existente.

El cambio sustancial que trajo consigo la ley consistió en la posibilidad de cambiar la naturaleza jurídica de las zonas francas. En efecto, la normatividad señaló que

“las zonas francas industriales, comerciales y de servicios creadas, o las que en el futuro se creen como establecimientos públicos del orden nacional podrán transformarse en sociedades de economía mixta o ser adquiridas, parcial o totalmente, por sociedades comerciales debidamente establecidas”.

De esa forma se abrió la opción de extender la política neoliberal de privatización también a este campo, y de convertir las zonas francas en un negocio esencialmente privado. De hecho la normatividad previó que de presentarse la situación descrita, las zonas seguirían “disfrutando del mismo régimen legal que en materia tributaria, cambiaria, aduanera, de comercio exterior y de inversión de capitales esté vigente al momento de la enajenación” (Parágrafo, art. 6º).

Pese a estos diseños normativos, a lo largo de la década de 1990 no se apreciaron desarrollos legales o reglamentarios de lo establecido en la ley marco, con excepción de las normas expedidas en el estatuto aduanero (Decreto 2685 de 1999), y tampoco se asistió a un surgimiento de nuevas zonas francas de alguna significación. En los primeros años de la apertura económica, la creación de zonas francas no hizo parte de las prioridades de la política económica. Durante el gobierno de Samper, pese a darse continuidad a los principales componentes de la política neoliberal, tampoco se observó una política específica frente a las zonas francas. Otro tanto ocurriría en el gobierno de Pastrana, cuyas prioridades estuvieron más bien en las políticas de ajuste pactadas con el Fondo Monetario Internacional, en el marco de la crisis económica de fin de siglo.

El estatuto aduanero de 1999, en lo concerniente a zonas francas, fue contentivo de diferentes disposiciones que en lo fundamental tuvieron como propósito regular tanto los alcances del régimen aduanero aplicable a ellas, como de las operaciones realizadas desde las zonas francas al territorio

nacional o hacia el resto del mundo, o desde estos últimos hacia las zonas francas (Título IX, arts. 392 y ss.). Todo para efectos de las disposiciones tributarias del caso.

Así por ejemplo, la introducción a la zona franca industrial de bienes y servicios de bienes procedentes de otros países por parte de los usuarios no es considerada como importación (Art. 394); o se define como exportación definitiva,

para efecto de los beneficios e incentivos tributarios, el envío desde el resto del territorio aduanero nacional a un usuario de la zona franca, de materias primas, partes, insumos y bienes terminados nacionales o en libre disposición, siempre y cuando dicha mercancía sea efectivamente recibida por el usuario (Art. 396).

Respecto de las operaciones de las zonas francas hacia el resto del mundo, el Estatuto consideró exportación la venta y salida a mercados externos de los bienes producidos, transformados, elaborados o almacenados, por los usuarios industriales y comerciales. La introducción al territorio aduanero nacional de bienes procedentes de las zonas francas se definió como importación y quedó sometida al régimen de importaciones⁹.

Por otra parte, se regularon la salida de bienes hacia zonas francas transitorias, el procesamiento parcial por fuera de la zona franca, las operaciones entre los usuarios de las zonas francas, y se definieron las responsabilidades de los usuarios.

En suma, el Estatuto avanzó hacia una regulación más específica del régimen de zonas francas, reforzando los lineamientos de la política neoliberal que se venía imponiendo en el país.

No obstante lo anterior, será con la expedición de la Ley 1004 de 2005 con la que se produce un giro en la regulación de las zonas francas. De propósitos de política económica

⁹ En el Decreto 3180 de 2002, este régimen se flexibilizó al establecerse modalidades de liquidación de los derechos de aduana de acuerdo con el valor en aduana de los bienes importados.

centrados en el estímulo al comercio exterior, los nuevos diseños harían énfasis en un entendimiento de la zona franca en términos de un régimen especial de estímulo a la inversión. La ley definió en forma precisa la zona franca como “el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones” (Art. 1º). La redefinición de la finalidad de las zonas francas quedó formulada en los siguientes términos (Art. 2º):

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

Como se aprecia en estas finalidades, ahora se trataba de una concepción que superaba los enfoques de principios de la década de 1990, y se inscribía más claramente dentro de unas políticas de neoliberalización que venían generando una nueva espacialidad capitalista. Al hacer énfasis en el estímulo a la inversión, las zonas francas se convertían en una posibilidad adicional para desplegar procesos de producción, de prestación o de comercialización articulados más claramente con lógicas transnacionales de la reproducción capitalista. Entre tanto, los desarrollos normativos de tratamiento a las inversiones habían impuesto el principio de trato nacional, de tal suerte que los rediseños al régimen de zonas francas también estaban concebidos como parte de la política de estímulo al capital

extranjero que, con incentivos extremos, se propuso el gobierno de Uribe Vélez (2002-2010).

La ley definió en forma sistemática, por otra parte, las modalidades de usuarios de zonas francas en usuarios operadores, los usuarios industriales de bienes, los usuarios industriales de servicios y los usuarios comerciales (Art. 3º) Ver *cuadro 2*.

Cuadro 2
Usuarios de zonas francas

| TIPO DE USUARIO | ACTIVIDADES |
|-------------------------|--|
| Operador | Dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a sus usuarios. |
| Industrial de bienes | Producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados; en una o varias zonas francas. |
| Industrial de servicios | <ol style="list-style-type: none"> 1. Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación; 2. Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos; 3. Investigación científica y tecnológica; 4. Asistencia médica, odontológica y en general de salud; 5. Turismo; 6. Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes; 7. Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria; 8. Auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares. <p>En una o varias zonas francas.</p> |
| Comercial | Mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes; en una o varias zonas francas. |

Fuente: Diseño del autor, según Ley 1004 de 2005.

En el mismo sentido que lo establecido en el Estatuto aduanero, la Ley 1004 de 2005 facultó al gobierno nacional para reglamentar lo concerniente a la introducción y salida de bienes y la prestación de servicios del exterior a la zona franca o de ésta al exterior¹⁰; y reafirmó que la entrada de bienes del exterior a la zona franca no se considera importación.

Los desarrollos normativos de mayor significación para la política neoliberal frente a la inversión consistieron en la creación de varios incentivos tributarios. El principal de ellos estuvo en la fijación del quince por ciento (15%) como tarifa única del impuesto sobre la renta gravable (Art. 5º de la ley/ Art. 240-1 del Estatuto tributario). De esa forma, se creó un régimen excepcional, pues en el resto en el territorio nacional (distinto a las zonas francas) la misma tarifa alcanzaba 34% (en la actualidad es de 33%). A lo anterior se le adicionó la exención del impuesto a las ventas a

“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” (Art. 7º de la Ley/ 281 del Estatuto tributario).

Asimismo, la inaplicación del impuesto de remesas “a los giros al exterior por parte de los usuarios de zonas francas” (Art. 8º de la ley/ Art. 322 del Estatuto tributario).

La creación de estos incentivos, unidos a nuevos diseños normativos, habría de conducir a un crecimiento inusitado de las zonas francas en el país. Entrada la segunda mitad de los años 2000-2010, las zonas francas se constituirían

¹⁰ También se incluyeron las reglamentaciones correspondientes al ingreso temporal de bienes fabricados o almacenados en zonas francas al territorio aduanero nacional, y al ingreso temporal a territorio aduanero nacional o de éste a una zona franca, de materias primas, insumos y bienes intermedios para procesos industriales complementarios, y partes, piezas y equipos para su reparación y mantenimiento (Art. 4º).

en uno de los espacios de mayores incentivos al capital en Colombia y en una de las mejores expresiones de la política neoliberal de transnacionalización y desnacionalización de la economía.

Con la expedición del Decreto 383 de 2007 se dio probablemente unos de los pasos más importantes en la conceptualización neoliberal de las zonas francas, en el sentido de estimular la inversión que ya le había imprimido la Ley 1004 de 2005. La normatividad contenida en el mencionado decreto desarrolló en forma exhaustiva y minuciosa todos los aspectos de la regulación de las zonas francas permanentes y transitorias. Con fundamento en lo establecido en la normatividad precedente, particularmente el Estatuto aduanero y la Ley 1004 de 2005, aspectos de cuyos contenidos reproduce en buena medida, el mencionado decreto precisó las definiciones de zona franca permanente y de zona franca transitoria, de los diferentes tipos de usuarios, así como de los deberes y obligaciones de éstos. Igualmente, reafirmó los ya señalados criterios de entrada y salida de bienes y de prestación de servicios de las zonas francas hacia el exterior, y de éste hacia dichas zonas.

Lo novedoso en este decreto se encuentra en la fijación detallada de los criterios para la declaratoria de una zona franca (permanente o transitoria), así como del procedimiento para su aprobación. Asimismo, en las elaboraciones normativas acerca de la zona franca permanente especial, más conocida como *uniempresarial* (Véase cuadro 3).

En el mismo año de 2007, se expidió el Decreto 4051. Este decreto completa los diseños pendientes del Decreto 383. Por una parte, se trató de definición de aspectos procedimentales para la aprobación de las zonas francas. Previa la emisión del acto administrativo correspondiente por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, se requiere ahora del concepto favorable de la Comisión intersectorial de Zonas Francas sobre la viabilidad de declarar la zona franca permanente y la aprobación del Plan Maestro de Desarrollo

General de la Zona Franca (Art. 3º - Art. 392-1, modificado Decreto 2685 de 1999). La Comisión intersectorial fue creada mediante este mismo decreto¹¹. Por otra parte, este decreto desarrolló aún más los criterios de declaratoria de zona franca y se ocupó principalmente de las zonas francas permanentes especiales, uniempresariales. Respecto de esta modalidad, los desarrollos normativos se concentraron en la definición de criterios para las zonas francas uniempresariales de servicios, agroindustriales, de salud, de sociedades portuarias y de empresas preexistentes (Art. 6º - Art. 393, modificado Decreto 2685 de 1999). En el caso de las zonas uniempresariales industriales, se redujeron las obligaciones sobre generación de empleo que habían sido establecidas en el Decreto 383 de 2007 (Véase *cuadro 3*).

Finalmente, con el argumento de enfrentar los efectos económicos y sociales producidos por la *crisis de las pirámides* en la región surcolombiana, se expidió el decreto 1197 de 2009 mediante el cual se establecieron condiciones y requisitos especiales para la creación de zonas francas permanentes especiales en los departamentos de Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca. En particular, los requerimientos de inversión, así como las metas en generación de empleo se redujeron sensiblemente. En efecto, mientras que en las zonas francas uniempresariales del resto del país la obligación de inversión se estima en 38 millones de dólares, en aquellas a crearse en la región surcolombiana se exigió un monto equivalente a apenas un millón de dólares y se obligaba a la generación de 50 empleos¹².

¹¹ La Comisión está integrada por los ministros de Comercio, Industria y Turismo, de Hacienda y Crédito Público, del respectivo ramo al que corresponde la zona franca, o sus delegados; por los directores del Departamento Nacional de Planeación, de Impuestos y Aduanas Nacionales, de Proexport, y por el Ministro Consejero de la Presidencia de la República (Art. 8º - Art. 393-5, modificado Decreto 2685 de 1999).

¹² Portafolio, abril 7 de 2009. En el artículo 4 del mencionado decreto se estableció una inversión de 5.000 salarios mínimos legales vigentes.

Cuadro 3
Regímenes especiales de comercio exterior - Zonas francas

| CLASES | CARACTERÍSTICAS | REQUISITOS | | | | INCENTIVOS | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------|---|--|--|--|--|-------------------|-----------|-------------------|--------------------|-------|---|---------------------------|-------|----|--------------------------------|---------------|----|-----------------------------|--------------------|----|--|
| Permanente (ZFP) | Área de más de 20 ha., en donde varias empresas se pueden instalar y desarrollar sus actividades industriales, comerciales o de servicios (Las empresas comercializadoras no gozan del beneficio de impuesto de renta). | <p align="center"><i>Usuarios industriales de bienes o servicios</i></p> <table border="1" data-bbox="370 443 671 1034"> <thead> <tr> <th data-bbox="370 783 434 1034">Activos entre ...</th> <th data-bbox="370 587 434 783">Inversión</th> <th data-bbox="370 443 434 587">Generación Empleo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="434 783 472 1034">US\$0 - US\$99.380</td> <td data-bbox="434 587 472 783">US\$0</td> <td data-bbox="434 443 472 587">0</td> </tr> <tr> <td data-bbox="472 783 540 1034">US\$100.000 - US\$993.800</td> <td data-bbox="472 587 540 783">US\$0</td> <td data-bbox="472 443 540 587">20</td> </tr> <tr> <td data-bbox="540 783 604 1034">US\$994.800 - US\$5.9 millones</td> <td data-bbox="540 587 604 783">US\$1.268.760</td> <td data-bbox="540 443 604 587">30</td> </tr> <tr> <td data-bbox="604 783 671 1034">Superior a US\$5.9 millones</td> <td data-bbox="604 587 671 783">US\$2.918 millones</td> <td data-bbox="604 443 671 587">50</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="700 895 727 1050"><i>Usuario operador</i></p> <p data-bbox="745 427 891 1050">Patrimonio líquido de 23.000 S.M.L.V. (US\$ 5.92 millones). Compromiso de ejecutar Plan Maestro General de Desarrollo. Al final del 5º año, 5 usuarios industriales de bienes o servicios, que entre todos sumen una cifra superior a 46.000 S.M.L.V. (US\$11.8).</p> | | | | Activos entre ... | Inversión | Generación Empleo | US\$0 - US\$99.380 | US\$0 | 0 | US\$100.000 - US\$993.800 | US\$0 | 20 | US\$994.800 - US\$5.9 millones | US\$1.268.760 | 30 | Superior a US\$5.9 millones | US\$2.918 millones | 50 | <p>Permiso para funcionar hasta por 30 años, prorrogable por 30 años más.</p> <p>Tarifa única del impuesto sobre la renta gravable: 15%, a diferencia del 33% de la tarifa normal.</p> <p>No se causan ni pagan tributos aduaneros (IVA, arancel).</p> |
| Activos entre ... | Inversión | Generación Empleo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| US\$0 - US\$99.380 | US\$0 | 0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| US\$100.000 - US\$993.800 | US\$0 | 20 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| US\$994.800 - US\$5.9 millones | US\$1.268.760 | 30 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Superior a US\$5.9 millones | US\$2.918 millones | 50 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| CLASES | CARACTERÍSTICAS | REQUISITOS | INCENTIVOS | | | | | | | | |
|---|---|--|------------------|----------------------|----------------------------|-----|-----------------------------|-----|------------------------------|-----|---|
| <p>Permanente especial (ZFPE)</p> <p>Unipresarial</p> | <p>Área donde una única empresa se puede instalar para desarrollar actividades industriales o de servicios determinada por la empresa</p> <p>Proyectos de alto impacto económico y social. Pueden ser de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bienes. • Servicios. • Servicios de salud. • Proyectos agroindustriales (Biocombustibles). • Sociedades Portuarias. • Inversiones pre-existentes | <p>La empresa debe ser creada dentro de los últimos seis meses antes de la solicitud de la ZF; la inversión se debe realizar después de la autorización de funcionamiento como ZF.</p> <p><i>Unipresarial de bienes</i></p> <p>Inversión nueva de US\$38.6 millones - mínimo 150 empleos directos.</p> <p>Por cada US\$5.9 millones se reduce en 15 el número de empleos hasta mínimo 50 empleos.</p> <p><i>Unipresarial de servicios</i></p> <table border="1" data-bbox="596 440 820 1034"> <thead> <tr> <th data-bbox="596 699 650 1034">Inversión de ...</th> <th data-bbox="596 440 650 699">Generación de empleo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="650 699 703 1034">US\$1.9 a US\$9.1 millones</td> <td data-bbox="650 440 703 699">500</td> </tr> <tr> <td data-bbox="703 699 756 1034">US\$9.1 a US\$18.2 millones</td> <td data-bbox="703 440 756 699">350</td> </tr> <tr> <td data-bbox="756 699 820 1034">Superior a US\$18.2 millones</td> <td data-bbox="756 440 820 699">150</td> </tr> </tbody> </table> | Inversión de ... | Generación de empleo | US\$1.9 a US\$9.1 millones | 500 | US\$9.1 a US\$18.2 millones | 350 | Superior a US\$18.2 millones | 150 | <p>Exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan desde territorio aduanero nacional a usuarios industriales de ZF.</p> <p>Exportaciones desde ZF a terceros países se benefician de acuerdos comerciales internacionales. (Excepto Perú).</p> |
| Inversión de ... | Generación de empleo | | | | | | | | | | |
| US\$1.9 a US\$9.1 millones | 500 | | | | | | | | | | |
| US\$9.1 a US\$18.2 millones | 350 | | | | | | | | | | |
| Superior a US\$18.2 millones | 150 | | | | | | | | | | |

| CLASES | CARACTERÍSTICAS | REQUISITOS | INCENTIVOS |
|-------------|--|--|--|
| | | <p>En el caso de servicios de salud, 50% de los empleos pueden ser vinculados.</p> <p><i>Unipresarial de agroindustria</i></p> <p>Inversión de US\$19.3 millones o mínimo 500 empleos vinculados.</p> <p>Producto final: biocombustible, carnes y pescados, aceites y grasas animales y vegetales, productos lácteos, legumbres y frutas preparadas en conservas, té, sopas, caldos, vinagra, salsas y levadura, café y trilla.</p> <p><i>Unipresarial de sociedad portuaria</i></p> <p>Inversión de US\$38.6 millones; 20 empleos directos y vinculación de 50 empleos.</p> <p><i>Empresa preexistente</i></p> <p>Patrimonio de US\$38.6 millones; inversión nueva de US\$178 millones.</p> <p>Duplicar renta líquida gravable a 31 de diciembre anterior a la fecha de aplicación.</p> | <p>La maquinaria ingresada desde el exterior relacionada directamente con la operación del negocio no causa tributos aduaneros.</p> <p>Se permite la exportación desde la ZF al resto del territorio nacional.</p> <p>Posibilidad de realizar procesamiento parcial por fuera de la ZF por máximo 9 meses.</p> |
| Transitoria | Autorizada para la celebración de ferias, exposiciones, congresos, seminarios de carácter internacional con importancia para la economía y el comercio internacional del país. | | |

Fuente: Elaboración propia con base en: *Manual para la presentación de solicitudes de declaración de zonas francas*. Departamento Nacional de Planeación, Dian, Propexport, Bogotá, D.C., 2009; Invierta en Colombia. Trabajo, compromiso, ingenio. Proexport, Bogotá, D.C., 2010.

Régimen de zonas francas y nueva espacialidad capitalista

Como se ha visto, al finalizar 2007 se contaba con un corpus normativo que daba cierre a más de tres lustros de producción de normatividad en materia de zonas francas. Los desarrollos normativos, especialmente los establecidos en la Ley 2004 de 2005 y en los decretos 383 y 4051 de 2007, sintetizarían las pretensiones de las políticas neoliberales que, durante el gobierno de Uribe Vélez, se caracterizarían por la protección y la creación de incentivos extremos al capital.

El régimen de zonas francas posee un profundo significado. Bajo su sombra se viene escenificando una de las principales transformaciones en la dinámica de la acumulación capitalista en el país. Aunque en apariencia las zonas francas representarían formas de acumulación basadas en la activación de dispositivos del *desarrollo regional*, en realidad se está en presencia de modalidades en las que las dinámicas territoriales se encuentran inmersas en un proceso de acumulación transnacionalizado y desnacionalizado. De hecho, la noción de zona franca presume un concepto de extraterritorialidad que subvierte las formas de producción del espacio propias de la organización económica y social nacional-estatal, sometidas precisamente a la negación (superación) durante las últimas décadas por los procesos de neoliberalización.

La zona franca permanente hace estallar la *unidad* del territorio; lo desmiembra en múltiples unidades que se comportan como territorios exteriores respecto del *territorio nacional*. Tales territorios se convierten en regímenes de excepcionalidad permanente; de una excepcionalidad que tiende además a normalizarse en la medida en que la lógica de la zona franca se extiende a nuevos territorios, o en la que el territorio nacional es sometido a las dinámicas expansivas de los territorios de zonas francas.

Aunque la zona franca permanente se fundamenta inicialmente en una producción localizada del espacio social, definida geográficamente, con el surgimiento de las zonas francas uniempresariales se abren posibilidades para la producción deslocalizada del espacio. La subversión del espacio es total;

la geografía se torna difusa. Ni siquiera es necesario un cierto nivel de aglomeración industrial o de prestación de servicios en un territorio definido; la unidad empresarial se constituye en el territorio mismo. El espacio así producido responde a (múltiples) dinámicas de deslocalización externa, no necesariamente articuladas con el territorio nacional, pero sí incorporadas en dinámicas transnacionales de la producción del espacio capitalista. En muchos casos son más probables las conexiones con el espacio transnacional que con el propio territorio nacional. Los *call center* son un buen ejemplo de ello.

Las zonas francas están produciendo, por otra parte, una transformación del espacio urbano, en la medida en que ellas vienen incidiendo sobre las configuraciones de los planes de ordenamiento territorial y están produciendo fuertes impactos en el uso y, por consiguiente, en el precio de la tierra. En ese sentido, han contribuido a novedosas modalidades de acumulación de capital basadas en la conjunción de la lógica capitalista con la lógica territorial de la acumulación. Por esa vía, se vienen produciendo nuevas incorporaciones a los circuitos (transnacionales) de la reproducción capitalista de territorios en los que hace unos años eso no se esperaba. Las zonas francas han potenciado las posibilidades de la renta diferencial y se han constituido en un factor de especulación sobre los precios de la tierra.

En presencia de regímenes políticos, cuya reproducción se basa en buena medida en el clientelismo y la corrupción, como es el caso colombiano, las zonas francas han contribuido a formas ilegales de acumulación fundadas en alianzas entre políticos corruptos, funcionarios públicos locales y sectores del empresariado capitalista. Diferentes experiencias observadas durante el gobierno de Uribe representan una buena ilustración de ello. Los diseños normativos específicos, particularmente en lo referido a las zonas francas uniempresariales sugieren la producción de normatividad en función de intereses claramente personalizados¹³.

¹³ Véase, Daniel Coronell, "Los negocios millonarios de los hijos del presidente Uribe Vélez", en: revista *Semana*, Bogotá, abril 19 de 2009 (en este texto se

En Colombia, el crecimiento espectacular del número de zonas francas se ha apreciado a partir de 2005, con la expedición de la nueva normatividad ya examinada. Hasta ese año, solamente existían 11 zonas francas declaradas. Entre 2005 y mayo de 2010 el número de zonas francas había ascendido a 70. Entre octubre de 2007 y febrero de 2010, se habían declarado 14 zonas francas permanentes por parte de la DIAN y se había emitido el concepto favorable a 4, para un total de 19 zonas. Entre abril de 2007 y mayo de 2010, se habían declarado 37 zonas francas permanentes especiales, uniempresariales, y se había dado el concepto favorable a 11 más, para un total de 48 zonas francas (ver cuadros 4 y 5). La inversión en las 70 zonas francas alcanzaría 11.8 billones de pesos y contribuiría a la generación de 45.353 empleos.

Cuadro 4
Zonas francas - situación a mayo de 2010

| RESUMEN | TOTAL |
|---|-----------|
| Zonas ampliadas | 3 |
| ZFP declaradas por la DIAN | 15 |
| ZFP Concepto de viabilidad favorable por la CIZF, pendiente declaratoria. | 4 |
| Total ZFP | 19 |
| ZFPE declarada por la DIAN | 37 |
| ZFP Concepto de viabilidad favorable por la CIZF, pendiente declaratoria. | 11 |
| Total ZFPE | 48 |
| Total ZF | 70 |

Fuente: Comisión intersectorial Zonas Francas, Secretaría Técnica, DIAN, mayo 7 de 2010.

analiza el caso de la zona franca en el municipio de Mosquera concedida a los hijos del presidente Uribe). De este mismo autor, véase “Otras zonas francas”, en: revista *Semana*, Bogotá, 7 de noviembre de 2009 (este texto se ocupa de las zonas francas concedidas por el gobierno al Grupo Daabon); Jorge Enrique Robledo, “Otra zona franca bastante especial”, Bogotá, 28 de mayo de 2009 (en este texto se examina la zona franca uniempresarial concedida por el gobierno a Bavaria Sab Miller a través de la Cervecería del Valle). De este mismo autor véase la nota “El poder al servicio del enriquecimiento de los hijos del presidente Uribe”, Bogotá, 5 de junio de 2009.

Cuadro 5
Zonas Francas en Colombia - Relación general a mayo de 2010

Zonas Francas declaradas antes de la Ley 1004 de 2005

| No. | ZONA FRANCA | SECTOR | RESOLUCIÓN No. | FECHA DECLARATORIA ZF INDUSTRIALES DE BIENES Y SERVICIOS | UBICACIÓN | | | FECHA CREACIÓN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS - ZF INDUSTRIALES Y COMERCIALES |
|-----|-----------------|------------|----------------|--|--------------|--------------------|------------------------------------|--|
| | | | | | CIUDAD | DEPTO. | | |
| 1 | RIONEGRO | Industrial | 94 | 10/02/1993 | Rionegro | Antioquia | Decreto 2263 de julio de 1986 | |
| 2 | CANDELARIA | Industrial | 95 | 10/02/1993 | Cartagena | Bolívar | | |
| 3 | BOGOTÁ | Industrial | 934 | 06/08/1993 | Bogotá | Cundinamarca | | |
| 4 | PACIFICO | Industrial | 1035 | 26/08/1993 | Palmita | Valle del Cauca | | |
| 5 | PALMASECA | Industrial | 835 | 02/06/1994 | Palmita | Valle del Cauca | Decreto 1096 de julio de 1970 | |
| 6 | BARRANQUILLA | Industrial | 978 | 20/06/1994 | Barranquilla | Atlántico | Ley 105 del 31 diciembre de 1958 | |
| 7 | CARTAGENA | Industrial | 977 | 20/06/1994 | Cartagena | Bolívar | Decreto 2077 de octubre 11 de 1973 | |
| 8 | CÚCUTA | Industrial | 1059 | 29/06/1994 | Cúcuta | Norte de Santander | Decreto 584 de abril de 1972 | |
| 9 | SANTA MARTA | Industrial | 1060 | 29/06/1994 | Santa Marta | Magdalena | Decreto 1144 de junio de 1974 | |
| 10 | EJE CAFETERO | Industrial | 751 | 03/07/1996 | Armenia | Quindío | | |
| 11 | CIUDADELA SALUD | Industrial | 217 | 29/02/2000 | Sopo | Cundinamarca | | |

| RESUMEN | TOTAL |
|---------------|-------|
| ZF Declaradas | 11 |

Zonas Francas ampliadas (3)

| No. | ZONA FRANCA | SECTOR | RESOLUCIÓN No. | FECHA DECLARATORIA ZF INDUSTRIALES DE BIENES Y SERVICIOS | | UBICACIÓN | | RESOLUCIÓN DE AMPLIACIÓN | FECHA AMPLIACIÓN |
|-----|-------------|------------|----------------|--|--|-----------|-----------------|--------------------------|------------------|
| | | | | INDUSTRIALES DE BIENES Y SERVICIOS | | CIUDAD | DEPTO. | | |
| 1 | RIONEGRO | Industrial | 94 | 10/02/1993 | | Rionegro | Antioquia | 1125 | 01/02/2008 |
| 2 | BOGOTÁ | Industrial | 934 | 06/08/1993 | | Bogotá | Cundinamarca | 13022 | 02/11/2007 |
| 3 | PACÍFICO | Industrial | 1035 | 26/08/1993 | | Palмира | Valle del Cauca | 5424 | 20/06/2008 |

Zonas Francas Permanentes - ZFP (19)

Declaradas por la DIAN

| No. | ZONA FRANCA PERMANENTE | SECTOR | RESOLUCIÓN No. | FECHA DECLARATORIA ZONA FRANCA PERMANENTE | UBICACIÓN | |
|-----|------------------------------------|---------------------------------------|----------------|---|---------------------------------|--------------|
| | | | | | CIUDAD | DEPTO. |
| 1 | LA CAYENA | Industrial - Construcción | 12560 | 25/10/2007 | Barranquilla | Atlántico |
| 2 | AGROINDUSTRIAL DEL MAGDALENA MEDIO | Industrial - Agropecuario | 12772 | 30/10/2007 | La Dorada | Caldas |
| 3 | INTERNACIONAL DEL ATLÁNTICO | Industrial | 13914 | 22/11/2007 | Galapa | Atlántico |
| 4 | PARQUE INDUSTRIAL DEXTON | Industrial - Petroquímicos, plásticos | 15991 | 26/12/2007 | Cartagena | Bolivar |
| 5 | PLIC | Industrial | 1124 | 01/02/2008 | Cota | Cundinamarca |
| 6 | INTEXMODA | Industrial | 1834 | 25/02/2008 | Funza | Cundinamarca |
| 7 | TAYRONA | Industrial | 4335 | 19/05/2008 | Santa Marta | Magdalena |
| 8 | URABÁ | Industrial - Agroindustrial | 5423 | 20/06/2008 | Apartadó | Antioquia |
| 9 | LAS AMÉRICAS | Industrial - Agroindustrial | 5657 | 27/06/2008 | Santa Marta | Magdalena |
| 10 | OCCIDENTE | Industrial | 1825 | 18/12/2008 | Mosquera | Cundinamarca |
| 11 | PUERTA DE LAS AMÉRICAS | Servicios | 457 | 21/01/2009 | Cartagena | Bolívar |
| 12 | ZONA FRANCA DE TOCANCIPÁ | Industrial | 6045 | 08/06/2009 | Tocancipá | Cundinamarca |
| 13 | SANTANDER S.A. | Industrial | 12842 | 22/11/2009 | Floridablanca | Santander |
| 14 | CENCAUCA - ZONA FRANCA DEL CAUCA | Industrial | 14071 | 24/12/2009 | Puerto Tejada, Caloto, Cuachené | Cauca |
| 15 | ZONA FRANCA METROPOLITANA S.A.S. | Industrial - Servicios | 772 | 01/02/2010 | Cota | Cundinamarca |

Concepto de viabilidad favorable por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas - Pendiente de declaratoria por la DIAN

| No. | ZONA FRANCA | SECTOR | UBICACIÓN | | |
|-----|--------------------------------|------------|------------|--------|-----------|
| | | | CIUDAD | DEPTO. | DEPTO. |
| 1 | CONJUNTO INDUSTRIAL PARQUE SUR | Industrial | Villarrica | | Cauca |
| 2 | ZF INTERNACIONAL DE PEREIRA | Industrial | Pereira | | Risaralda |
| 3 | PARQUE CENTRAL S.A.S. | Industrial | Turbaco | | Bolívar |
| 4 | ZONA FRANCA BRISA | Industrial | Dibulla | | Guajira |

Zonas Francas Permanentes Especiales - ZFPE (48)

Declaradas por la DIAN

| No. | ZONA FRANCA | SECTOR | RESOLUCIÓN No. | FECHA DECLARATORIA ZFPE | UBICACIÓN | |
|-----|---|--|----------------|-------------------------|-----------------|-----------------|
| | | | | | CIUDAD | DEPTO. |
| 1 | CERVECERÍA DEL VALLE S.A. | Industrial - Bebidas | 4767 | 30/04/2007 | Yumbo | Valle del Cauca |
| 2 | BIOCOMBUSTIBLES SOSTENIBLES DEL CARIBE S.A. | Agroindustrial - Biocombustibles - Aceite de Palma | 12771 | 30/10/2007 | Santa Marta | Magdalena |
| 3 | Bio-D | Agroindustrial - Biocombustibles - Aceite de Palma | 13930 | 22/11/2007 | Facatativa | Cundinamarca |
| 4 | MAQUILAGRO | Agroindustrial - Biocombustibles - Remolacha azucarera | 15091 | 06/12/2007 | Tuta | Boyacá |
| 5 | AGROINDUSTRIAS DEL CAUCA | Agroindustrial - Azúcar | 15748 | 20/12/2007 | Guachene | Cauca |
| 6 | ARGOS | Industrial - Cemento | 181 | 09/01/2008 | Cartagena | Bolívar |
| 7 | GYPPLAC | Industrial - Placas Yeso cartón | 293 | 14/01/2008 | Cartagena | Bolívar |
| 8 | KCAG | Industrial - Papel en línea asco | 1126 | 01/02/2008 | Barbosa | Antioquia |
| 9 | CORFERIAS S.A. | Servicios | 5425 | 20/06/2008 | Bogotá | Cundinamarca |
| 10 | ECODIESEL COLOMBIA S.A. | Agroindustrial - Biocombustibles - Aceite de palma | 5686 | 27/06/2008 | Barrancabermeja | Santander |
| 11 | ESTRATEGIAS CONTAC CENTER COLOMBIA | Servicios - Call Center | 6078 | 10/07/2008 | Bogotá | Cundinamarca |
| 12 | PAUL CALLEY S.A. | Industrial - Cosméticos | 6097 | 10/07/2008 | Tocancipa | Cundinamarca |

| No. | ZONA FRANCA | SECTOR | RESOLUCIÓN No. | FECHA DECLARATORIA ZFPE | UBICACIÓN | |
|-----|--|--|----------------|-------------------------|------------------------|-----------------|
| | | | | | CIUDAD | DEPTO. |
| 13 | SIEMENS MANUFACTURING S.A. | Industrial -Metalmecánico | 6409 | 18/07/2008 | Tenjo | Cundinamarca |
| 14 | PEFISCO ALIMENTOS LTDA. | Industrial - Alimentos | 6748 | 28/07/2008 | Funza | Cundinamarca |
| 15 | ACERÍAS PAZ DEL RÍO | Industrial - Acero | 8732 | 16/09/2008 | Belencito | Boyacá |
| 16 | TERMINAL DE CONTENEDORES DE BUENAVENTURA - TC BUEN | Servicios Portuarios | 10409 | 28/10/2008 | Buenaventura | Valle del Cauca |
| 17 | VIDRIO ANDINO S.A. | Industrial - Vidrio Plano | 121 | 11/11/2008 | Soacha | Cundinamarca |
| 18 | REFINERÍA DE CARTAGENA S.A. REPICAR | Industrial - Refinería | 1397 | 10/12/2008 | Cartagena | Bolívar |
| 19 | SOCIEDAD PORTUARIA DE SANTA MARTA - SPSM | Servicios Portuarios | 1886 | 19/12/2008 | Santa Marta | Magdalena |
| 20 | CONTECAR S.A | Servicios Portuarios | 2704 | 13/03/2009 | Cartagena | Bolívar |
| 21 | COLOMBINA DEL CAUCA S.A. | Industrial - Galletas | 3285 | 30/03/2009 | Santander de Chilichao | Cauca |
| 22 | TERMOFLORES S.A. | Generación Energía | 3681 | 13/04/2009 | Barranquilla | Atlántico |
| 23 | PAPELFIBRAS S.A. | Industrial - Papel | 4890 | 12/05/2009 | Guachené | Cauca |
| 24 | TELEMARK SPAIN S.L. SUCURSAL COLOMBIA | Servicios - Call Center | 6387 | 13/06/2009 | Pereira | Risaralda |
| 25 | HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL | Servicios - Salud | 7849 | 27/07/2009 | Rionegro | Antioquia |
| 26 | PAPELES DEL CAUCA S.A. | Industrial - Papel | 11358 | 20/10/2009 | Puerto Tejada | Cauca |
| 27 | CERÁMICA SAN LORENZO INDUSTRIAL DE COLOMBIA | Industrial - Cerámica | 12663 | 20/11/2009 | Sopo | Cundinamarca |
| 28 | CLÍNICA PORTOAZUL S.A. | Servicios - Salud | 13085 | 02/12/2009 | Puerto Colombia | Atlántico |
| 29 | PROTISA COLOMBIA S.A. | Industrial - Productos Higienicos | 13273 | 04/12/2009 | Gachancipa | Cundinamarca |
| 30 | ECONTAC COL SAS | Servicios - Call Center | 14072 | 24/12/2009 | Manizales | Caldas |
| 31 | PRAXAIR GASES INDUSTRIALES LTDA. | Industrial - Gases | 14170 | 30/12/2009 | Tocancipá | Cundinamarca |
| 32 | CLÍNICA LOS NOGALES SAS | Servicios - Salud | 14200 | 30/12/2009 | Bogotá | Cundinamarca |
| 33 | INDUSTRIAS RENOVABLES DE COLOMBIA S.A. | Agroindustrial - Etanol | 475 | 22/01/2010 | Pivijay | Magdalena |
| 34 | BIONERGY ZF S.A S | Agroindustrial - Etanol | 1933 | 01/03/2010 | Puerto López | Meta |
| 35 | AGROSOLERA S.A. | Agroindustrial - Aceite Palma y palmiste | 2385 | 15/03/2010 | Regidor | Bolívar |
| 36 | PRODUCTOS FAMILIA CAJICÁ S.A. | Industrial - Papel | 3095 | 07/04/2010 | Cajicá | Cundinamarca |
| 37 | SOCIEDAD MÉDICA DE SABANETA S.A. | Servicios - Salud | 4.245.00 | 06/05/2010 | Antioquia | Sabaneta |

Concepto de viabilidad favorable por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas - Pendiente de declaratoria por la DIAN

| No. | ZONA FRANCA | SECTOR | UBICACIÓN | |
|-----|---|--|------------------|--------------|
| | | | CIUDAD | DEPTO. |
| 1 | CLÍNICA MEGACENTRO PINARES | Servicios - Salud | Pereira | Risaralda |
| 2 | PROCEDADORA DE ACEITE ORO ROJO LTDA. | Agroindustrial - Aceite Palma | Sabana de Torres | Santander |
| 3 | SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BARRAQUILLA S.A. | Servicios - Portuarios | Barranquilla | Atlántico |
| 4 | CONVERGYS CUSTOMER MANAGEMENT COLOMBIA S.A.S | Servicios - Call Center | Bogotá | Cundinamarca |
| 5 | FUNDACIÓN FOSUNAB | Servicios - Salud | Floridablanca | Santander |
| 6 | ALIMENTOS NARIÑO S.A. | Alimentos - Brocoli | Ipiales | Nariño |
| 7 | EXTRACTORA LOMA FRESCA SUR DE BOLIVAR S.A. | Agroindustrial - Aceite Crudo de Palma | San Pablo | Bolívar |
| 8 | AGROINDUSTRIA BIOCAFÉ ZONA FRANCA S.A | Agroindustrial - Abono | Pitalito | Huila |
| 9 | HABLA CALLCENTER | Servicios - Call Center | Popayan | Cauca |
| 10 | 360 BPO S.A.S | Servicios - Call Center | Medellin | Antioquia |
| 11 | CELTA | Servicios | Funza | Cundinamarca |

* De las solicitudes aprobadas por la CIZF, tres fueron desistidas por el inversionista: Colombina ZF, Destilería Riopaila, Alimentos Cárnicos ZF Santafé y Paspenta S.A., y una solicitud fue negada por la DIAN: Avanza BPO Colombi

Fuente: Comisión Intersectorial Zonas Francas, Secretaría Técnica, DIAN, mayo 7 de 2010.

El régimen de zonas francas ha merecido toda suerte de críticas, que han sido formuladas desde diferentes ángulos. Por una parte, se ha señalado que él contiene innecesarios incentivos al capital, especialmente cuando se trata de las zonas francas uniempresariales. Dado que en muchos casos, a la declaratoria de este tipo de zonas le sigue la firma de contratos de estabilidad jurídica, se ha planteado que dicho régimen está comprometiendo severamente la política fiscal de las próximas décadas, y que presiona a políticas de tributación que descansan sobre el conjunto de la población, acentuando las desigualdades e inequidades existentes en el país. En igual sentido, desde la perspectiva del discurso del libre mercado, se ha planteado que estos regímenes distorsionan la competencia y castigan la capacidad competitiva de los empresarios que al encontrarse por fuera de las zonas francas no gozan de sus beneficios tributarios.

Evidentemente con el régimen de zonas francas se está en presencia de unos de los instrumentos normativos con los que con mayor claridad se demuestra la construcción de un orden protector y estimulador de los derechos del capital en nuestro país, que acentúa las relaciones de dependencia y organiza la actividad económica en función del capital transnacional.

Zonas aduaneras especiales

Como parte de los regímenes excepcionales que vienen promoviendo nuevas modalidades de inserción en la economía capitalista mundial se encuentran las *zonas aduaneras especiales - ZAE*. De la misma manera que en otros regímenes, el discurso gubernamental aduce que con estas zonas se busca consagrar estímulos para promover la actividad económica y el empleo. Aunque esta forma ya existía en el régimen de acumulación anterior y estuvo asociada principalmente a la importación de bienes de consumo duradero, en el marco del proceso de neoliberalización se ha extendido a nuevos territorios y ha incorporado la importaciones de bienes de capital. Se trata de una modalidad que descansa sobre la existencia de aranceles y, por tanto, que estaría llamada a desaparecer en el mediano-largo plazo de prosperar las políticas de plena desgravación

arancelaria comprendidas, por ejemplo, en los tratados de libre comercio.

Las zonas de régimen aduanero especial son: Maicao, Uribia y Manaure en la Guajira, Tumaco, Guapí, la región de Urabá y Leticia en los Departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia, Chocó y Amazonas, respectivamente.

Los incentivos al capital en las ZAE son en lo esencial de carácter tributario. Las importaciones que se realizan en estas zonas gozan de libre circulación y están libres de aranceles. Igualmente, están sujetas únicamente al pago de un impuesto de ingreso a la mercancía del 10% sobre el valor en aduana de la mercancía y al impuesto al consumo¹⁴.

Además de estas disposiciones generales, los diseños normativos contemplan algunas especificidades. Así por ejemplo, las importaciones realizadas en la región de Urabá, Tumaco y Guapí tendrán la exención arancelaria si hay concepto previo de la autoridad competente; dada esa circunstancia no requerirán de registro o licencia de importación, ni de ningún otro visado, autorización o certificación. En el caso de las importaciones hechas en el departamento de la Guajira, los bienes de capital, maquinarias y equipos, sus partes y piezas, gozan de la exención de impuestos siempre que se destinen “a la construcción de obras públicas de infraestructura, a obras para el desarrollo económico y social o establecimiento de nuevas industrias o al ensanche de las ya existentes”. En las demás zonas aduaneras especiales diferentes a las de este departamento, “podrán importarse toda clase de mercancías excepto aquellas previstas expresamente en la ley, entre las cuales se encuentran los vehículos, electrodomésticos, licores y cigarrillos”¹⁵.

Los diseños normativos sobre estas zonas señalan que los beneficios ya señalados se otorgan si las mercancías importadas

¹⁴ Regímenes especiales de comercio exterior, p. 8.

¹⁵ *Ibid.*

a ellas se destinan al consumo o utilización de las mismas. Pese a esas disposiciones, la realidad es que tales zonas se han convertido en lugar de paso institucionalizado de buena parte del contrabando que entra al país (algunas de ellas en cierta forma ya lo eran).

Zonas económicas especiales de exportación

Las *zonas económicas especiales de exportación* –ZEEE comprenden otra de las modalidades con las que se ha venido asistiendo a la producción de una nueva espacialidad capitalista en Ley 677 de 2001

En el caso de la ZEEE se trata de ciudades con regímenes especiales para nuevos empresarios exportadores. Las ciudades que hacen parte de estas zonas poseen una ubicación estratégica; este status lo tienen Buenaventura (en el departamento del Valle del Cauca), Valledupar (en el departamento del Cesar), Ipiales y Tumaco (en el departamento de Nariño) y Cúcuta (en el Departamento de Norte de Santander). Los diseños institucionales prevén que los beneficios de estas zonas se extiendan a las empresas que se instalen como usuarios industriales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y cumplan los requisitos previstos para ello. Estas zonas, al ser fronterizas, facilitan el acceso a mercados externos por el recorte de distancias, lo cual redundará además en la reducción de los tiempos y de los costos de circulación. En particular, se trata de mercados fronterizos (Ecuador y Venezuela), pero también de salida al Pacífico y al Atlántico.

De acuerdo con el discurso gubernamental, el objetivo de las ZEEE consiste en que esos territorios se beneficien de un crecimiento económico importante, acompañado de la mayor generación de empleo y de un mejoramiento del bienestar. En realidad, se trata de una modalidad de producción del espacio capitalista en la forma de economías enclave, que posee muchas similitudes con los diseños de las zonas francas. En este caso la actividad económica está concebida básicamente como actividad industrial (aunque contempla también la

prestación de servicios), que ha de realizar su producción en el exterior y no se encuentra articulada, en sentido estricto, con la economía interna. Por sus características, estas zonas se inscriben dentro de lo que podría caracterizarse como un proceso de *maquilización transnacional*, dadas además las condiciones laborales excepcionales que rigen en ellas.

Para acceder a la condición de beneficiario de las ZEEE se requiere cumplir los siguientes requisitos¹⁶:

- a) Efectuar una inversión nueva de al menos un millón de dólares (para proyectos presentados hasta el 31 de diciembre de 2005) o de dos millones de dólares para los presentados durante el 2006.
- b) Desarrollar un proyecto industrial o de urbanización, construcción o infraestructura en la ZEEE. Se entiende por proyectos industriales las actividades destinadas a fabricar, producir, transformar o ensamblar bienes para su venta, así como la prestación de servicios que garantice transferencia de tecnología y generación de empleo.
- c) Firmar un compromiso de exportación equivalente a por lo menos el 80% de la producción, a menos que para la producción se utilicen materias primas agropecuarias en cuyo caso el compromiso de exportación será del 100%.
- d) Firmar un contrato de admisión con el gobierno, con una duración entre cinco y 20 años.

La inversión a realizar se puede hacer en cualquier espacio del territorio de los municipios arriba señalados.

Los usuarios de las ZEEE gozan de los mismos incentivos tributarios y aduaneros de las zonas francas industriales de bienes y servicios. En materia de estímulos al capital, lo

¹⁶ Véase: Regímenes especiales de comercio exterior, p. 13.

novedoso respecto de los regímenes hasta aquí examinados, es que en estas zonas puede regir una normatividad laboral distinta a la que rige en el resto del territorio nacional. En efecto, en las ZEEE se pueden contratar empleados sin generar recargo por trabajos nocturnos o en festivos cuando el usuario tenga dos o más turnos de trabajo de duración máxima de seis horas diarias y 36 horas semanales; es posible además reducir en un 50% los aportes parafiscales durante los primeros cinco años de establecimiento de la empresa y pagar salarios integrales para empleados que devenguen más de tres salarios mínimos legales (en el régimen ordinario sólo puede pagarse salario integral a aquellos trabajadores que devenguen más de 10 salarios mínimos)¹⁷. En ese sentido, las ZEEE se constituyen en un lugar de mayor flexibilización y precarización del trabajo, de sobreexplotación de la fuerza de trabajo y en fuente extraordinaria de rentabilidad capitalista.

Zona cafetera

Otro de los regímenes excepcionales de incentivos al capital, corresponde a la *Zona cafetera*. Aunque se trata de un régimen transitorio, sus efectos aún se encuentran vigentes. Dicho régimen se inscribió dentro de las políticas de reconstrucción del eje cafetero luego del terremoto del 25 de enero de 1999 que afectara a esa región. A la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, que posibilitaba la promulgación de normatividad excepcional, le siguió la ley Quimbaya, Ley 608 de 2000, con la que se buscaba estimular la inversión mediante el otorgamiento de estímulos tributarios. De esa manera, se daba continuidad a una política que ya había tenido diseños similares con la promulgación de la Ley Paez.

El régimen especial, emanado de la mencionada normativa, se aplica los siguientes departamentos:

- Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Finlandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Génova, Salento y Quimbaya.

¹⁷ *Ibid.*

- Caldas: Chinchiná.
- Risaralda: Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella.
- Tolima: Cajamarca y Roncesvalles.
- Valle del Cauca: Alcalá, Caicedonia, Obando, Ulloa, Sevilla, La Victoria, Argelia, Bolívar y Barragán, corregimiento de Tuluá, dentro de los límites que ese corregimiento tenía el 25 de enero de 1999.

El principal incentivo creado para esta zona consistió en la exención del impuesto de renta y complementarios por un período de diez años contados a partir de la fecha de instalación de las empresas que se constituyesen y localizasen en los municipios mencionados¹⁸. Mediante tal exención se buscaba propiciar nuevas inversiones, especialmente de carácter productivo, por cuanto la normatividad excluía a las empresas que tuviesen por objeto la prestación de servicios. Las exenciones han operado de acuerdo con los porcentajes que se observan en el Cuadro 6.

Cuadro 6
Exenciones del impuesto de renta - Por ciento

| Año | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Quindío | 90% | 90% | 90% | 90% | 80% | 80% | 80% | 80% | 70% | 70% |
| Otros municipios | 55% | 55% | 55% | 55% | 45% | 45% | 45% | 45% | 35% | 35% |

Estas exenciones han regido también en la misma proporción y por el mismo período de diez años para las empresas preexistentes (al momento del terremoto), siempre y cuando los ingresos de tales empresas hubiesen disminuido en 30% o más en 1999.

¹⁸ La ley estableció como fecha límite para la instalación de nuevas empresas el 31 de diciembre de 2005.

La Ley Quimbaya contempló además que las exenciones se podían aplicar a los dividendos y las utilidades repartidos a los socios o accionistas. Para que ello se hiciese efectivo, se estableció la obligación de reinvertir dichas utilidades en la empresa beneficiaria por un período no inferior a cuatro años, contados desde la fecha de la inversión y por los mismos períodos.

Junto con los incentivos ya mencionados, la normatividad previó estímulos a las adquisiciones de bienes de capital. Se contempló la devolución del impuesto a las ventas pagado por la importación o compra de maquinaria y equipos comprados dentro del año siguiente a la instalación; asimismo, la exención del arancel sobre la importación de bienes de capital no producidos en el país destinados exclusivamente a la actividad de la empresa instalada¹⁹.

Consideraciones finales

Como se ha podido apreciar, el arsenal jurídico de protección y estímulo a los derechos del capital, que se ha desplegado con los regímenes especiales de comercio exterior, es variado y abarca múltiples campos de la actividad económica del país. Algunos de esos incentivos tienen varias décadas de existencia y fueron redefinidos para ser acondicionados a las demandas del proceso de neoliberalización; otros surgieron como parte de las estrategias y políticas de ese proceso. Dentro de estos últimos, los de mayor impacto parecen estar representados en los regímenes de zonas francas, incluyendo las zonas francas uniempresariales. La juridización minuciosa y exhaustiva de estos regímenes ha ocurrido durante los últimos años. Se ha tratado de la producción de una normatividad a la medida de los intereses del capital y, en general, de los diferentes negocios involucrados en los proyectos de inversión de las zonas francas, incorporado el negocio de la tierra.

¹⁹ La importación se debía realizar dentro de los doce meses siguientes a la instalación de la empresa. La franquicia arancelaria aplicó respecto de importaciones que se realizaran hasta el 31 de diciembre de 2005.

Los resultados saltan a la vista. Se ha asistido a un crecimiento espectacular de las actividades empresariales organizadas de acuerdo con esta modalidad. El capital ha encontrado en ella una forma barata de incrementar su tasa de ganancia. Pero más allá de ello, desde la perspectiva de un análisis macro, el principal impacto consiste en las implicaciones sobre una nueva organización capitalista del espacio en nuestro país, en el marco de una tendencia creciente a la transnacionalización y la desnacionalización de la economía. Aquí se está en presencia de un proceso en curso que, en esa interacción entre la lógica capitalista y la lógica territorial de la acumulación, apenas alcanza a mostrar las nuevas posibilidades del capital en la actualidad. Aún está por desarrollarse la potencia contenida en el nuevo orden del derechos del capital, en la modalidad de los regímenes especiales de comercio exterior, analizados en este capítulo.

Bibliografía referenciada

CORONELL, Daniel, “Los negocios millonarios de los hijos del presidente Uribe Vélez”, en: revista *Semana*, Bogotá, abril 19 de 2009.

Manual para la presentación de solicitudes de declaratoria de zonas francas, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Proexport Colombia, Bogotá, D.C., 2009.

Plan Vallejo de Servicios, Dian, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Proexport, Bogotá, 2009.

PLATA PÁEZ, Luis Guillermo, “Zonas francas: Un nuevo régimen para la transformación”, Presentación, Cali, 27 de junio de 2008.

Regímenes especiales de comercio exterior, Proexport y Coinvertir, Bogotá, 2005.

ROBLEDO, Jorge Enrique, “Otra zona franca bastante especial”, Bogotá, 28 de mayo de 2009.

———, “El poder al servicio del enriquecimiento de los hijos del presidente Uribe”, Bogotá, 5 de junio de 2009.

