

**ZONAS FRANCAS – Área geográfica donde se desarrollan procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales / ZONAS FRANCAS PERMANENTES – En ella se ubican solamente usuarios industriales y/o comerciales y/o de servicios / ZONA FRANCA TRANSITORIO – Lugar donde se hacen ferias o exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional**

Antes de iniciar el correspondiente análisis, es conveniente precisar que las zonas francas son áreas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales. En las zonas francas se pueden desarrollar, entre otras, actividades relacionadas con el sector productivo, de alto impacto en la región; logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación; telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos y organización, gestión u operación de base de datos; investigación científica y tecnológica; asistencia médica, odontológica y en general en salud; turismo; reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes; soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria; y, auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares. Algunas de las anteriores actividades pueden tener en mayor o menor grado un impacto sobre el medio ambiente de la región en donde se pretende obtener la autorización de construcción y funcionamiento de la zona franca. Las zonas francas permanente y permanente especial, son únicamente áreas geográficas en las que se ubican los usuarios industriales y/o comerciales y/o de servicios; mientras las permanentes pueden contar con varios usuarios en la permanente especial sólo una empresa puede desarrollar su actividad industrial o de servicio, en el área determinada por la misma. La zona franca transitoria, por su parte, corresponde a lugares donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional, que revisten importancia para la economía del país.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-2, LITERAL F) (No anulado) / RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-3, LITERAL G) (No anulado) / RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN – ARTICULO 59-8, LITERAL I) (No anulado) / RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-16, LITERAL C (No anulado)

**AMBIENTE SANO – Derecho de consagración constitucional / PRINCIPIOS DE PRECAUCION Y PREVENCION – Alcance en materia de derecho de medio ambiente**

La Constitución Política consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y la obligación, a cargo del Estado, de proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación. Así mismo garantiza la participación de los particulares en las decisiones que puedan afectarlas, pues figura dentro de los deberes de las personas y de los ciudadanos proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. A los principios de prevención y de precaución que rigen en materia ambiental, se refirió la Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010. Precisó la Corte que estos principios, que guían el derecho ambiental, persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen

gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION NACIONAL – ARTICULO 79

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-2, LITERAL F) (No anulado) / RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-3, LITERAL G) (No anulado) / RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN – ARTICULO 59-8, LITERAL I) (No anulado) / RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-16, LITERAL C) (No anulado)

**ZONA FRANCA PERMANENTE Y PERMANENTE ESPECIAL – Requisitos para obtener la declaratoria / CERTIFICACION PARA DECLARAR LA ZONA FRANCA – Es requisito para constituirla. Contenido / ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL – Debe aportarse la certificación en la que conste que se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental**

Para obtener la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes y permanentes especiales, se deben cumplir los requisitos establecidos por el Decreto 2685 de 1999, adicionado por los Decretos 383 de 2007 y 4051 de 2007, según el caso. Los artículos 393-2, 393-3 y 393-4 del Decreto 2685 de 1999, adicionado por el artículo 1° del Decreto 383 de 2007, exigían para obtener la declaratoria de existencia de zona franca permanente y permanente especial. Como puede verse claramente en el texto de las disposiciones transcritas, desde el año 2007, con ocasión de los Decretos 383 y 4051, se consagró como requisito para obtener la declaratoria de una zona franca permanente o permanente especial, certificación expedida por la autoridad competente del municipio o distrito en cuya jurisdicción se quiera constituir la zona franca, en la que se manifieste que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y que se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental. Así mismo se debe demostrar que las actividades a desarrollar cuentan con las correspondientes autorizaciones, calidades y acreditaciones necesarias para el desarrollo de la actividad, exigidas por la autoridad competente que regule, controle o vigile la actividad correspondiente según sea el caso. En este orden de ideas, para la declaratoria de una zona franca permanente especial, la persona jurídica que lo pretenda debe, además de acreditar el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 393-2 del Decreto 4051 de 2007, aportar la certificación expedida por la autoridad competente del municipio o distrito en cuya jurisdicción se quiera construir la zona franca, en la que manifieste que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental, tal como lo exigen los numerales 8° del artículo 393-2 y el numeral 9° del artículo 393-3 del Decreto 2685 de 1999 modificado por el Decreto 4051 de 2007. De lo anterior se desprende que en los literales demandados se reproduce exactamente el requisito exigido en los Decretos 383 y 4051 de 2007, relacionados con la certificación expedida por la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ubicará la zona franca permanente y permanente

especial, en la que se precise que el proyecto se ciñe a las exigencias ambientales correspondientes, con el fin de acreditar que el proyecto está conforme con las normas ambientales. Por lo tanto, es claro que su texto está acorde con la normativa mencionada, sin que se observe violación del artículo 1° de la Ley 962 de 2005, pues no se exigen nuevos requisitos para la declaratoria de la zona franca permanente y permanente especial; simplemente se limita a reiterar los señalados por los decretos que regulan el tema de las zonas francas, por lo que, en consecuencia, tampoco violan el artículo 84 Constitucional. En síntesis, considera la Sala que es de vital importancia contar con la certificación de la autoridad ambiental competente en la que se acredite que la instalación de la zona franca, cuya autorización se solicita, no vulnera el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano ni atenta contra la conservación de los recursos naturales y, en este orden de ideas, es claro que los literales f), g), i) y c) de los artículos 59-2, 59-3, 59-8 y 59-16, respectivamente, de la Resolución 5532 de 2008, demandados, no vulneran las normas mencionadas por el actor.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2685 DE 1999 / DECRETO 383 DE 2007 / DECRETO 4051 DE 2007

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-2, LITERAL F) (No anulado) / RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-3, LITERAL G) (No anulado) / RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-8, LITERAL I) (No anulado) / RESOLUCION 5532 DE 2008 (24 de junio) DIAN - ARTICULO 59-16, LITERAL C) (No anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

Bogotá, D. C. doce (12) de marzo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 11001-03-27-000-2008-00041-00(17442)**

**Actor: HELBERT GUERRERO FAJARDO Y FELIPE MATEUS RAMIREZ**

**Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**

#### **FALLO**

Decide la Sala la acción pública de nulidad instaurada por los ciudadanos Helbert Guerrero Fajardo y Felipe Mateus Ramírez, contra los artículos 59-2, literal f); 59-3, literal g); 59-8, literal i); 59-16, literal c) de la Resolución 5532 del 24 de junio de 2008, proferida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, relacionada con las zonas francas.

#### **ANTECEDENTES**

## La demanda

Los ciudadanos Helbert Guerrero Fajardo y Felipe Mateus Ramírez solicitan la nulidad de los literales que se subrayan de los artículos 59-2, 59-3, 59-8, 59-16, de la Resolución 5532 del 24 de junio de 2008, que expresan:

### **“RESOLUCION No. 5532 DE 2008 (24 de Junio de 2008)**

*Por la cual se modifica parcialmente y se adiciona la Resolución 4240 de 2000*

#### **EL DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**

*En ejercicio de las facultades legales conferidas en el literal i) del artículo 19 del decreto 1071 de 1999, el decreto 2685 de 1999, sus modificaciones y adiciones*

#### **RESUELVE**

(...)

**Artículo 59-2. Solicitud de la declaratoria de zonas francas permanentes.** *La solicitud de declaratoria de la zona franca permanente deberá ser presentada ante la Subdirección de Comercio Exterior o la dependencia que haga sus veces, por la persona jurídica que pretenda ser autorizada como usuario operador, acompañada del plan maestro de desarrollo general de la zona franca permanente aprobado y del concepto favorable emitido por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, cumpliendo los requisitos señalados en los artículos 393-1 y 393-2 del decreto 2685 de 1999.*

*Para tal efecto, además deberá tenerse en cuenta lo siguiente:*

(...)

*f) Para acreditar que el proyecto está conforme con lo exigido por la autoridad ambiental se deberá allegar certificación expedida por la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ubicará la zona franca permanente en la que se determine que el proyecto se ajusta a las exigencias ambientales correspondientes;*

(...)

**Artículo 59-3. Solicitud de la declaratoria de zonas francas permanentes especiales.** *La solicitud de declaratoria de la zona franca permanente especial deberá ser presentada ante la Subdirección de Comercio Exterior o la dependencia que haga sus veces, por la persona jurídica que pretenda ser reconocida como usuario industrial de la misma, acompañada del plan maestro de*

desarrollo general de la zona permanente especial aprobado y del concepto favorable emitido por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, cumpliendo los requisitos del área para esta clase de zonas francas y los requisitos señalados en el artículo 393-3 del decreto 2685 de 1999.

Para tal efecto, deberá tenerse en cuenta lo siguiente: que deberá ser certificado por revisor fiscal.

(...)

g) Para acreditar que el proyecto está conforme con lo exigido por la autoridad ambiental se deberá allegar certificación expedida por la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ubicará la zona franca permanente especial en la que se determine que el proyecto se ajusta a las exigencias ambientales correspondientes.

(...)

**Artículo 59-8. Solicitud de declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales por sociedades que ya están desarrollando las actividades propias que el proyecto planea promover.** La solicitud de declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales por sociedades que están desarrollando las actividades propias que el proyecto planea promover deberá ser presentada ante la Subdirección de Comercio Exterior o la dependencia que haga sus veces, por la persona jurídica que pretenda ser reconocida como usuario industrial, acompañada del plan maestro de desarrollo general de la zona franca permanente especial aprobado y del concepto favorable emitido por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 393-4 del decreto 2685 de 1999.

Para tal efecto, deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

(...)

i) Para acreditar que el proyecto está conforme con lo exigido por la autoridad ambiental se deberá allegar certificación expedida por la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ubicará la zona franca permanente especial en la que se determine que el proyecto se ajusta a las exigencias ambientales correspondientes;

(...)

**Artículo 59-16. Solicitud de ampliación del área declarada como zona franca.** Para la ampliación del área declarada como zona franca se deberá presentar ante la Subdirección de Comercio Exterior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o la dependencia que haga sus veces, solicitud suscrita por el representante legal del usuario operador, en la cual se justifique la ampliación del área conforme con lo previsto en los artículos 393-9 y 393-10 del decreto 2685 de 1999, acreditándose además el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 393-11 del decreto 2685 de 1999.

*Para tal efecto, debe tenerse en cuenta lo siguiente:*

(...)

*c. Para acreditar que el proyecto de ampliación está conforme con lo exigido por la autoridad ambiental se deberá allegar certificación expedida por la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ampliará la zona franca, en la que se determine que el proyecto se ajusta a las exigencias ambientales correspondientes.*

(...)”

Los demandantes indican como normas vulneradas los artículos 4°, 6° y 84 de la Constitución Política; 5° y 31 de la Ley 99 de 1993; y 1° de la Ley 962 de 2005.

El concepto de violación se puede resumir así<sup>1</sup>:

De conformidad con las normas mencionadas, las autoridades públicas no pueden establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de una actividad que ha sido reglamentada de manera general.

Los numerales 9 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establecen como funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales la evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y demás recursos naturales renovables; esas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos requeridos por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

El numeral 15 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 señala como funciones del Ministerio de Medio Ambiente la de evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente, en los casos que se señalan en el artículo VIII (sic) de la mencionada ley.

Que, por tanto, no existe, como función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de las autoridades ambientales regionales, norma que ordene la expedición de certificaciones que determinen que un proyecto se ajusta a las exigencias ambientales correspondientes.

Señalan que al revisar el Decreto 1220 del 21 de abril de 2005, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, encuentran que en los artículos 7°, 8° y 9° se enumeran de manera taxativa los proyectos, obras y actividades que están sujetos al requisito de licencia ambiental; que dentro de esa lista no aparecen las zonas francas, por lo tanto, estos proyectos no requieren del trámite de licencia ambiental.

Se refieren al artículo 3° del Decreto 1220 del 21 de abril de 2005, que establece que la licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 6

Que en consecuencia, la certificación solicitada por la DIAN como requisito para la declaratoria de zonas francas viola el artículo 84 de la Constitución Política, por solicitar un requerimiento no definido en la reglamentación respectiva; que, por lo tanto, se debe aplicar el artículo 4° constitucional que consagra que la Constitución es norma de normas y que en caso de incompatibilidad entre ella y otra norma jurídica, se aplican las disposiciones constitucionales.

Precisan que el requisito exigido por la DIAN va en contra de los principios rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, que buscan evitar exigencias injustificadas en las relaciones de los particulares con la Administración Pública, en especial el de reserva legal de permisos, licencias o requisitos establecidos en el artículo 1° de la Ley 962 de 2005, en el que se establece que para el ejercicio de las actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por ésta. En tales casos las autoridades no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias.

Reiteran que, conforme con lo expuesto, el requisito solicitado por la DIAN, relacionado con la certificación de la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ubicará la zona franca, viola los artículos 4° y 84 de la Constitución Política, y las Leyes 99 de 1993 y 962 de 2005; que además, la expedición de certificaciones de este tipo podría originar que los funcionarios públicos incurrieran en violación del artículo 6° de la Constitución, por extralimitación en el ejercicio de funciones no establecidas por la normativa ambiental vigente.

Por último, transcriben apartes de las sentencias T-195 de 1999 del Consejo de Estado y de la C-243 de 1997 de la Corte Constitucional, que tratan el tema de los requisitos adicionales a los previstos en las normas existentes.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demandada se opone a las pretensiones de la demanda<sup>2</sup>; para el efecto manifiesta lo siguiente, en relación con el cargo planteado en la demanda:

Precisó que los apartes de la Resolución 5532 del 24 de junio de 2008, objeto de demanda, solo reglamentan, entre otros, los numerales 3° y 4° del artículo 393 del Decreto 383 de 2007, proferido por el Gobierno Nacional en uso de las facultades conferidas por el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política y las Leyes 1004 de 2005 y 6ª de 1971.

Que los artículos 393-2, 393-3 y 393-4 del Decreto 2685 de 1999 adicionado por el mencionado Decreto, señalan los requisitos para obtener la declaratoria de existencia de las zonas francas permanente y permanente especial, entre los que se exige la certificación expedida por la autoridad competente del municipio o distrito en cuya jurisdicción se quiera construir la zona franca, en la que se debe manifestar que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y que se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental.

---

<sup>2</sup> Folios 190 a 196

Además, se debe demostrar que las actividades a desarrollar cuentan con las correspondientes autorizaciones, calidades y acreditaciones, necesarias para el desarrollo de la actividad, exigidos por la autoridad competente.

Aseveró que los literales de los artículos demandados siguen los lineamientos del Decreto 383 de 2007.

Afirmó que aun cuando el artículo 1° de la Ley 962 de 2005 señala que no se podrá solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades, el artículo 59 de la misma ley, faculta al Ministerio de Comercio Industria y Turismo para coordinar con las entidades correspondientes la consolidación de información sobre vistos buenos previos y autorizaciones estatales a las cuales se encuentran sometidas las importaciones y exportaciones, sin perjuicio de las facultades que le corresponden a cada una de las autoridades en el ámbito propio de su competencia.

Agregó que si bien la ley pudo no señalar como función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de las autoridades ambientales regionales la expedición de este tipo de certificaciones, esto no es óbice para que con fundamento en el principio de coordinación que atañe a todas las entidades del sector público, se cumpla la función que también emana del artículo 209 de la Constitución Política.

Que en ese contexto, mal puede derivarse transgresión de las normas superiores, porque lo que se trata es de impedir la violación a los derechos colectivos del ambiente, ya que según el inciso 2° del artículo 79 de la Constitución Política, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Manifestó que es inexplicable que los demandantes, conociendo el contenido del artículo 3° del Decreto 1220 de 2005, en el cual se establece que la licencia ambiental llevará implícita todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables necesarios para el desarrollo y operación de un proyecto, obra o actividad, afirmen que no es factible exigir una certificación que para el caso daría certeza sobre la existencia de un pronunciamiento por parte de las dependencias a cargo del control ambiental.

Que según el artículo 1° de la Ley 1004, la zona franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y servicios, o actividades comerciales, bajo una normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior; que, además, el numeral 3° del artículo 2° distingue como una de las finalidades el desarrollo de procesos industriales de alta productividad y competitividad, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas ambientales, lo que significa que son áreas susceptibles de alto impacto ambiental por lo que se requiere definición previa, sobre aptitud, por parte de las autoridades competentes.

Consideró que siendo el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales el facultado para declarar la existencia de las zonas francas permanentes y permanentes especiales, las exigencias que realice la DIAN, con apoyo en el Decreto 2685 de 1999 y sus modificaciones, no se enmarcan en los parámetros de tramitología, señalados en las normas de prohibición.

Explicó que no es un trámite innecesario, pues no busca imponer medidas preventivas o sanciones por violación a normas de carácter ambiental expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, sino confirmar que las entidades correspondientes se han pronunciado sobre la viabilidad de las actividades a desarrollar, de manera que no afecten la protección del medio ambiente.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

Los **demandantes** no intervinieron en esta etapa procesal.

La **entidad demandada** insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda<sup>3</sup>.

#### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Sexto Delegado ante esta Corporación rindió concepto en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda<sup>4</sup>.

Precisó que de conformidad con el Decreto 383 de 2007, para la declaratoria de existencia de una zona franca y la autorización de sus usuarios, la DIAN debía tener en cuenta los fines establecidos en el artículo 2° de la Ley 1004 de 2005, así como el impacto que pudiera generarse en la región, (artículo 392-1), para lo cual se previó, entre otros, el concepto de la Comisión Intersectorial, sobre la viabilidad de la solicitud de dicha declaratoria.

Que, además, se debía acreditar la certificación de la autoridad competente del municipio o distrito en cuya jurisdicción se quiera construir la zona franca, en la que se manifieste que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental (numeral 7° del artículo 393-2 del Estatuto Aduanero).

Anotó que la Resolución 5532 de 2008, que se demanda, modificó, entre otros, el Título IV de la Resolución 4240 de 2000 relativo al procedimiento para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes y permanentes especiales, al cual pertenecen las normas cuyos literales se demandan, acordes con los artículos 393-2 y siguientes del Decreto 383 de 2007.

Indicó que los literales f), g), i) y c) cuestionados, imponen en común como requisito para la declaratoria de zonas francas, allegar la certificación de la autoridad ambiental competente en la jurisdicción de la zona, para acreditar que el proyecto cumple las exigencias ambientales, en idéntico sentido que lo hace el numeral 7° del artículo 393-2 del Decreto 383 de 2007.

Que en materia ambiental, el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 exige la licencia ambiental para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

---

<sup>3</sup> Folios 213 a 216

<sup>4</sup> Folios 219 a 222

Explicó que el artículo 50 define la licencia ambiental como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada y que los artículos 51, 52 y 53 disponen que tales licencias serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en la Ley 99 de 1993, así como precisó los casos en que el ministerio o las corporaciones deben otorgar las licencias.

Expresó que la Ley 1004 de 2005 que definió la zona franca, dispone en el artículo 4° que para la reglamentación sobre el asunto, el Gobierno Nacional debía determinar lo relativo a la autorización y funcionamiento de zonas francas permanentes o transitorias.

Precisó que, de acuerdo con lo anterior, el requisito previsto en el Decreto 383 de 2007 es posterior a la exigencia de la licencia ambiental establecida para los proyectos, obras o actividades relacionadas con los artículos 7°, 8° y 9° del Decreto 1220 de 2005 como sujetos a licencia ambiental y por ello dicha certificación no podía estar contenida en estas disposiciones.

Indicó que la certificación exigida persigue establecer que la zona franca se desarrolle conforme con las exigencias ambientales, por el impacto que pueda generar en una determinada región, por cuanto no se trata solamente de la ocupación de un terreno mínimo de 20 hectáreas sino de la construcción de la infraestructura y edificaciones necesarias para tal fin, lo cual introduce modificaciones considerables al paisaje en los términos del artículo 49 de la Ley 99 de 1993.

Que, en su criterio, las normas demandadas están acordes con los principios ambientales, entre otros el relacionado con la tarea conjunta y coordinada entre el Estado y el sector privado para proteger el medio ambiente, en acatamiento del numeral 8° del artículo 95 Constitucional; que además, el sustento legal de la certificación lo constituye el Decreto 383 de 2007, de lo que se desprende que la resolución demandada no hizo más que reiterar el requisito de la certificación.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de los artículos 59-2, literal f); 59-3, literal g); 59-8, literal i); 59-16, literal c) de la Resolución 5532 del 24 de junio de 2008 proferida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que establecen como requisito para la declaratoria de zonas francas permanente y permanente especial una certificación expedida por la autoridad ambiental, en la que se acredite que el proyecto está conforme con las exigencias ambientales.

Las razones de la ilegalidad se concretan en afirmar que los artículos demandados vulneran los artículos 4°, 6° y 84 de la Constitución Política, 5° y 31 de la Ley 99 de 1993 y 1° de la Ley 962 de 2005; por cuanto el Ministerio del Medio Ambiente no tiene como función certificar si el desarrollo de un proyecto de zona franca cumple con las exigencias ambientales y que no es una obra supeditada a licencia ambiental, razón por la cual no debe exigirse.

Antes de iniciar el correspondiente análisis, es conveniente precisar que las zonas francas son áreas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional, en donde se

desarrollan procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.

En las zonas francas se pueden desarrollar, entre otras, actividades relacionadas con el sector productivo, de alto impacto en la región; logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación; telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos y organización, gestión u operación de base de datos; investigación científica y tecnológica; asistencia médica, odontológica y en general en salud; turismo; reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes; soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria; y, auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares.

Algunas de las anteriores actividades pueden tener en mayor o menor grado un impacto sobre el medio ambiente de la región en donde se pretende obtener la autorización de construcción y funcionamiento de la zona franca.

Las zonas francas permanente y permanente especial, son únicamente áreas geográficas en las que se ubican los usuarios industriales y/o comerciales y/o de servicios; mientras las permanentes pueden contar con varios usuarios en la permanente especial sólo una empresa puede desarrollar su actividad industrial o de servicio, en el área determinada por la misma. La zona franca transitoria, por su parte, corresponde a lugares donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional, que revisten importancia para la economía del país.

La Constitución Política consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y la obligación, a cargo del Estado, de proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación. Así mismo garantiza la participación de los particulares en las decisiones que puedan afectarlas, pues figura dentro de los deberes de las personas y de los ciudadanos proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Así quedó establecido en el artículo 79 de la Carta:

*"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de esos fines".*

En aras de dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, el legislador expidió la Ley 99 de 1993 en la cual se consagra, entre otros, el principio de precaución en la legislación del medio ambiente:

**"Artículo 1. Principios Generales.** *La política ambiental seguirá los siguientes principios generales:*

(...)

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

(...)"

Así mismo, en el artículo 5º, numeral 25, de la misma ley se precisa:

*"Artículo 5. Funciones del Ministerio: Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*"(...)*

*2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;*

*(...)*

*25) Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga; transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución;*

*(...)"*

A los principios de prevención y de precaución que rigen en materia ambiental, se refirió la Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010.

Precisó la Corte que estos principios, que guían el derecho ambiental, persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados.

Tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

El principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no

permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos. Acorde con lo anterior, para obtener la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes y permanentes especiales, se deben cumplir los requisitos establecidos por el Decreto 2685 de 1999, adicionado por los Decretos 383 de 2007 y 4051 de 2007, según el caso.

Los artículos 393-2, 393-3 y 393-4 del Decreto 2685 de 1999, adicionado por el artículo 1° del Decreto 383 de 2007, exigen para obtener la declaratoria de existencia de zona franca permanente y permanente especial, lo siguiente:

**“Artículo 393-2. Requisitos para obtener la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente.** Para obtener la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente se deberá acreditar, además de los requisitos previstos en los literales b), d), e), f) y h) del artículo 76 del presente Decreto, los siguientes:

(...)

7. Certificación expedida por la autoridad competente del municipio o distrito en cuya jurisdicción se quiera construir la Zona Franca, en la que se manifieste que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental.

(...)

**Artículo 393-3. Requisitos especiales para solicitar la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente Especial.** Cuando se pretenda la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente Especial por tratarse de proyectos de alto impacto económico y social para el país, la persona jurídica que aspire a tal declaratoria, deberá cumplir además con los siguientes requisitos especiales:

(...)

4. Acreditar que las actividades a desarrollar cuentan con las correspondientes autorizaciones, calidades y acreditaciones necesarios para el desarrollo de la actividad exigidos por la autoridad competente que regule, controle o vigile la actividad correspondiente según sea el caso, así como las acreditaciones especiales que requieran dichas entidades a efectos de otorgar su visto bueno para desarrollarse como Usuario Industrial de Zona Franca.

**Artículo 393-4. Conceptos de otras entidades.** Antes de declarar la existencia de una Zona Franca, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales solicitará concepto al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Departamento Nacional de Planeación y cuando lo considere procedente, a otras entidades para otorgar la Declaratoria de existencia de la Zona Franca. En estos casos las entidades dispondrán de quince (15) días calendario contados a partir de la fecha del recibo de la solicitud, para emitir concepto. Si dentro de este

*plazo las entidades se pronuncian favorablemente o no se pronuncian, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales continuará con el trámite.  
(...)"*

Por su parte, el Decreto 4051 del 23 de octubre de 2007 modificó, entre otros, los artículos 393-2 y 393-3 del Decreto 2685 de 1999, adicionados por el Decreto 383 de 2007, así:

**Artículo 393-2. Requisitos para obtener la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente.** Para obtener la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente, quien pretenda ser Usuario Operador de la misma, deberá acreditar los siguientes requisitos:

(...)

8. Anexar certificación expedida por la autoridad competente en cuya jurisdicción se pretenda obtener la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente en la que se declare que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y que se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental;

(...)"

**Artículo 393-3. Requisitos para la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente Especial y reconocimiento del Usuario Industrial.** Para obtener la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente Especial, quien pretenda ser Usuario Industrial de la misma, deberá acreditar los siguientes requisitos:

(...)

9. Anexar certificación expedida por la autoridad competente en cuya jurisdicción se pretenda obtener la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente Especial, en la que se manifieste que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental;

(...)"

Como puede verse claramente en el texto de las disposiciones transcritas, desde el año 2007, con ocasión de los Decretos 383 y 4051, se consagró como requisito para obtener la declaratoria de una zona franca permanente o permanente especial, certificación expedida por la autoridad competente del municipio o distrito en cuya jurisdicción se quiera constituir la zona franca, en la que se manifieste que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y que se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental.

Así mismo se debe demostrar que las actividades a desarrollar cuentan con las correspondientes autorizaciones, calidades y acreditaciones necesarias para el desarrollo de la actividad, exigidas por la autoridad competente que regule, controle o vigile la actividad correspondiente según sea el caso.

En este orden de ideas, para la declaratoria de una zona franca permanente especial, la persona jurídica que lo pretenda debe, además de acreditar el

cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 393-2 del Decreto 4051 de 2007, aportar la certificación expedida por la autoridad competente del municipio o distrito en cuya jurisdicción se quiera construir la zona franca, en la que manifieste que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental, tal como lo exigen los numerales 8° del artículo 393-2 y el numeral 9° del artículo 393-3 del Decreto 2685 de 1999 modificado por el Decreto 4051 de 2007.

Los literales f), g), i) y c) de los artículos 59-2, 59-3, 59-8 y 59-16, respectivamente, de la Resolución 5532 de 2008 establecen:

*“Para acreditar que el proyecto está conforme con lo exigido por la autoridad ambiental se deberá allegar certificación expedida por la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ubicará la zona franca (...) en la que se determine que el proyecto se ajusta a las exigencias ambientales correspondientes”*

De lo anterior se desprende que en los literales demandados se reproduce exactamente el requisito exigido en los Decretos 383 y 4051 de 2007, relacionados con la certificación expedida por la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ubicará la zona franca permanente y permanente especial, en la que se precise que el proyecto se ciñe a las exigencias ambientales correspondientes, con el fin de acreditar que el proyecto está conforme con las normas ambientales.

Por lo tanto, es claro que su texto está acorde con la normativa mencionada, sin que se observe violación del artículo 1° de la Ley 962 de 2005, pues no se exigen nuevos requisitos para la declaratoria de la zona franca permanente y permanente especial; simplemente se limita a reiterar los señalados por los decretos que regulan el tema de las zonas francas, por lo que, en consecuencia, tampoco violan el artículo 84 Constitucional.

En síntesis, considera la Sala que es de vital importancia contar con la certificación de la autoridad ambiental competente en la que se acredite que la instalación de la zona franca, cuya autorización se solicita, no vulnera el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano ni atenta contra la conservación de los recursos naturales y, en este orden de ideas, es claro que los literales f), g), i) y c) de los artículos 59-2, 59-3, 59-8 y 59-16, respectivamente, de la Resolución 5532 de 2008, demandados, no vulneran las normas mencionadas por el actor.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**1. DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**  
Presidente

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**