



ACR 1

**DIRECCIÓN DE AUDITORÍA UNO  
SUBDIRECCIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS**

**INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LAS AUTORIZACIONES  
Y CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR  
LAS EMPRESAS QUE OPERAN EN LAS ZONAS FRANCAS Y  
LOS DEPÓSITOS PARA PERFECCIONAMIENTO ACTIVOS, AL  
MINISTERIO DE ECONOMÍA, POR EL PERIODO DEL 1 DE  
ENERO DE 2016 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017**

**SAN SALVADOR, 20 DE AGOSTO DE 2019**



DCR1.1

## INDICE

CONTENIDO	PAG.
I. PÁRRAFO INTRODUCTORIO.....	1
II. OBJETIVOS DEL EXAMEN.....	1
III. ALCANCE DEL EXAMEN.....	2
IV. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS.....	2
V. RESULTADOS DEL EXAMEN.....	3
VI. CONCLUSIÓN DEL EXÁMEN.....	9
VII. RECOMENDACIONES.....	10
VIII. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA.....	10
IX. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES.....	11
X. PÁRRAFO ACLARATORIO.....	11



ACR1.1.1

**Licenciado**  
**Tharsis Salomón López Guzmán**  
**Ministro**  
**Ministerio de Economía**  
**Periodo de actuación: Del 01/01/2016 al 31/12/2017**  
**Presente**

## I. PÁRRAFO INTRODUCTORIO

De conformidad al Art. 195 atribución 1º de la Constitución de la República y Art. 5, numerales 1, 3, 4, 5 y 16, Arts. 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, y, al Plan Anual de Auditoría de la Dirección de Auditoría Uno, Sub Dirección Ingresos Públicos, se emitió la Orden de Trabajo DAUNO No. 4/2019 de fecha 21 de enero de 2019, para efectuar Examen Especial a las Autorizaciones y Cumplimiento de Requisitos que deben cumplir las Empresas que operan en las Zonas Francas y los Depósitos para Perfeccionamiento Activos del Ministerio de Economía, por el período del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017.

## II. OBJETIVOS DEL EXAMEN

### A. OBJETIVO GENERAL

Emitir una conclusión sobre las autorizaciones y el cumplimiento de requisitos que las empresas que operan en las Zonas Francas y los Depósitos para Perfeccionamiento Activos (DPA) deben cumplir y sobre el monitoreo que ejerce la Dirección Nacional de Inversiones (DNI), el otorgamiento de incentivos fiscales, la remisión de informes semestrales de las operaciones realizadas, que las empresas autorizadas estén operando legalmente en las Zonas Francas, el resguardo de la información en el sistema y el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias, por el periodo del 01 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017.

### B. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Comprobar que las solicitudes de otorgamiento de incentivos fiscales sean autorizadas en consideración a la normativa que regula las empresas usuarias de zonas francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo.
2. Verificar el cumplimiento de la programación de visitas del departamento de monitoreo a las empresas beneficiarias con incentivos fiscales.
3. Constatar que las empresas que están funcionando en las Zonas Francas estén legalmente autorizadas.



## ΔCR1.1.2

4. Verificar que los informes semestrales de las operaciones realizadas por las empresas que gozan de incentivos fiscales estén presentados ante la DNI.
5. Verificar el resguardo y control de la información mediante el sistema informático que administra la DNI.
6. Comprobar el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias de las empresas autorizadas para operar dentro de Zonas Francas y Depósitos de Perfeccionamiento Activo.

### III. ALCANCE DEL EXAMEN

El alcance de nuestro trabajo está relacionado con el Examen Especial al Ministerio de Economía sobre las Autorizaciones y Cumplimiento de Requisitos de las Empresas que operan en las Zonas Francas y los Depósitos para Perfeccionamiento Activos (DPA), durante el periodo del 01 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017, verificando: expedientes de autorización de incentivos fiscales y monitoreo que la DNI realizó a los informes semestrales de operaciones realizadas por las empresas beneficiadas, presentados a la Dirección Nacional de Inversiones, empresas no autorizadas operando en zonas francas, la efectividad del sistema informático para el registro de la información en la DNI, y el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias de las empresas que gozan de incentivos fiscales.

El examen fue realizado de conformidad a Normas de Auditoría Gubernamental (NAG), emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

### IV. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS

Los procedimientos de auditoría que se realizaron para alcanzar los objetivos del examen, son los siguientes:

1. Verificar las autorizaciones y el cumplimiento de requisitos que las empresas deben cumplir para el otorgamiento de beneficios fiscales.
2. Comparar las partidas arancelarias autorizadas por la DNI a las empresas beneficiarias con el reporte de importaciones generado en SIDUNEA WORLD, y la verificación de que las mercancías importadas estaban debidamente autorizadas.
3. Examinar los expedientes de las empresas beneficiadas y determinar si las mismas han sido monitoreadas por la DNI del Ministerio de Economía.
4. Confirmar si las empresas remitieron los informes semestrales de las operaciones realizadas ante el Ministerio de Economía.



5. Comprobar la efectividad del sistema informático para el registro y control de las autorizaciones de incentivos fiscales.
6. Verificar el cumplimiento de la programación de visitas a las empresas.

## V. RESULTADOS DEL EXAMEN

Como producto de la aplicación de los procedimientos y técnicas de auditoría aplicados, se determinaron los siguientes hallazgos de auditoría:

### 1. INCONSISTENCIAS EN EL PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES.

Comprobamos que existen expedientes de empresas autorizadas para operar como Depósitos para Perfeccionamiento Activo, sin la justificación de razones técnicas por las cuales las empresas Industrias con [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] no están ubicadas en una Zona Franca.

El Art. 18 de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, establece:

"Las personas naturales o jurídicas, titulares de empresas que se dediquen a las actividades previstas en los romanos e inciso segundo del artículo 3 e inciso final del artículo 3-A de esta Ley, podrán solicitar al Ministerio de Economía que su establecimiento sea declarado como Depósito de Perfeccionamiento de Activos, DPA, siempre y cuando justifique las razones técnicas por las cuales no pueda ubicarse en una zona franca;..."

El Art. 5 de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Economía, Responsables del Sistema de Control Interno, establece:

"La responsabilidad por el diseño, implantación, evaluación y perfeccionamiento del Sistema de Control Interno del MINEC, corresponderá al Ministro, Viceministro, directores, gerentes y jefes, quienes serán responsables del área de su competencia institucional; correspondiendo a los demás empleados, realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento."

El Art. 12 de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Economía, Definición de Áreas de Autoridad, Responsabilidad y Relaciones de Jerarquía, establece:



DCR 1.1.4

"El MINEC, contará con manuales de Organización y Funciones, que contendrán la descripción de puestos de cada una de las unidades organizativas, debidamente actualizados y autorizados por el Ministro y divulgados por cada una de las direcciones, gerencias y unidades."

El Manual de Organización y Funciones de la Dirección Nacional de Inversiones del Ministerio de Economía, vigente a partir del 26 de abril de 2016, establece:

### **"3. CARACTERIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN**

#### **3.2 Atribuciones**

... c) Administrar eficiente y transparentemente, las disposiciones contenidas en las leyes de incentivos fiscales para el desarrollo de la producción, las exportaciones, las inversiones y la implementación y operación de áreas territoriales con régimen especial de Zonas Francas; ...

**Título: Director (a) Nacional de Inversiones**

#### **1. Misión**

Planificar, organizar, dirigir, controlar y administrar las actividades de la Dirección; con la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social del país a través del fomento a la promoción de las inversiones, la producción de bienes y servicios, las exportaciones, la generación de empleos y la competitividad...

**Título: Jefe (a) del Departamento de Incentivos Fiscales**

#### **1. Misión**

Planificar, administrar, dirigir y supervisar las actividades técnicas y administrativas del Departamento de Incentivos Fiscales, conforme a las leyes y normas pertinentes vigentes con el fin de contribuir a la promoción del desarrollo de las exportaciones, las inversiones nacionales y extranjeras y el empleo.

#### **3. Funciones Básicas**



ΔCRI.1.5

- a) Coordinar el análisis y gestión de las solicitudes amparadas con las leyes de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, Servicios Internacionales y de Reintegro de los Derechos Arancelarios a la Importación; a fin de que los solicitantes se conviertan en beneficiarios de dichas leyes;
- Realizar seguimiento a los trámites solicitados por usuarios para agilizar y controlar el proceso interno del Departamento.
  - Supervisar las actividades del personal técnico bajo su cargo.
- c) Asesorar a inversionistas en lo relativo a las leyes de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, Servicios Internacionales, Reintegro de Derechos Arancelarios a la Importación, tributarios, aduaneros, seguridad industrial, laborales y otras, para fomentar las inversiones en el país;..."

La deficiencia se debe a que, el Jefe del Departamento de Incentivos Fiscales de la Dirección Nacional de Inversiones, no cuenta con criterios o parámetros para que los Depósitos para Perfeccionamiento Activo (DPA), puedan justificar las razones técnicas por las que las empresas mencionadas no pueden ubicarse en una Zona Franca; y la Directora Nacional de Inversiones por no ejercer un adecuado monitoreo del sistema de control interno en el área de su competencia.

La falta de criterios de valoración de justificaciones de razones técnicas para autorizar el establecimiento de un Depósito para Perfeccionamiento Activo, fuera de una Zona Franca, ocasionó, un incumplimiento al marco normativo establecido.

### COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota DNI/NOTA/164/2019, con fecha 8 de julio y recibida el 11 de julio de 2019, la Directora Nacional de Inversiones y el Jefe del Departamento de Incentivos Fiscales, manifiestan:

#### "... 1. INCONSISTENCIAS EN EL PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES

##### Comentarios:

Tal como se indicó en la nota Ref. DNI/NOTA/105/2019 con fecha 29 de abril de 2019 y memo adjunto MEMO S/N-2019 de la misma fecha, la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización en su artículo 18, no establece los parámetros o



Δ CR 1.1.4

criterios técnicos sobre los que las personas naturales o jurídicas deben justificar técnicamente, las razones por las que no pueda ubicarse en una zona franca.

Si bien es cierto que el artículo 18 no establece los parámetros o criterios técnicos por lo que no pueda ubicarse en una zona franca, las empresas presentan a esta Dirección las justificaciones técnicas para que sean evaluadas y tomadas en cuenta como un factor adicional al momento de revisar la solicitud, según puede comprobarse en nota anexa.

Sin embargo, con el fin de promover la mejora continua en sus procesos, esta Dirección ha implementado las siguientes medidas:

**a) Revisión y adecuación del formato de solicitud de beneficios bajo la modalidad DPA**

A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), se inició una revisión exhaustiva de todos los formatos que conforman los diferentes trámites de la Dirección Nacional de Inversiones a fin de adecuarlos a lo regulado en la precitada Ley. En esta línea y a fin de superar el hallazgo remitido por la honorable Corte de Cuentas de la República, se ha incluido en dicho formato (mismo que se anexa a este escrito), un apartado en el que se establecen algunos criterios para que los titulares de empresas interesadas en obtener los beneficios, justifiquen las razones técnicas para no establecerse en una zona franca.

**b) Revisión y adecuación de formato de dictamen técnico del Departamento de Incentivos Fiscales**

En concordancia con la modificación al formato de solicitud, se implementó el nuevo formato de Dictamen Técnico que elaboran los técnicos de dicho Departamento a fin de guardar consistencia en todo el proceso de análisis.

**c) Anteproyecto de Reglamento de Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización**

Se concluyó la revisión del anteproyecto del Reglamento en mención y en virtud de superar el hallazgo, se incluyó el Art. 18 en el que se desarrolla lo contenido en el Art. 18 de la LZFIC en lo relativo a los criterios para que las personas naturales o jurídicas justifiquen las razones técnicas para ubicarse fuera de una zona franca. Es importante señalar que el mismo fue sometido a consideración del Despacho Ministerial para su validación e inicio de análisis técnico institucional, previa remisión para consulta al Ministerio de Hacienda y posteriormente someterse al proceso regulado de conformidad a la LPA (Se anexa documentación)..."



ΔCR1.1.8

## 2. FALTA DE EVIDENCIA DE FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ CONSULTIVO DE ZONAS FRANCAS.

Comprobamos que, no existe evidencia de funcionamiento del Comité Consultivo de Zonas Francas, que se encargue de recomendar acciones que faciliten las operaciones, trámites y cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.

El Art. 2-A. de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, establece:

"Créase el Comité Consultivo de Zonas Francas, en adelante el Comité, integrado por el Ministro de Economía, el Ministro de Hacienda, Ministro de Trabajo y Previsión Social, un representante del sector empresarial y un representante del sector laboral; que en el caso de los tres primeros podrán nombrar un representante. El comité será presidido por el Ministro de Economía, y a éste le corresponderá:

- A) Elaborar la normativa respectiva para la elección y nombramiento de los representantes del sector empresarial y laboral;
- B) Elaborar la normativa de funcionamiento del referido Comité;
- C) realizar las convocatorias para reunión del Comité, al menos con cinco días de antelación.

El comité tendrá las atribuciones siguientes:

- A) Recomendar aquellas acciones que faciliten las operaciones, trámites y cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios de esta Ley;
- B) Recomendar al Ministerio de Economía las medidas y acciones que sean necesarias o convenientes para el establecimiento, fomento y desarrollo de Zonas Francas y DPA;
- C) Recomendar políticas laborales que propicien armonía y buen desarrollo de las relaciones obrero empleador."

La deficiencia se debe a que el señor Ministro de Economía, no ha evidenciado el funcionamiento del Comité Consultivo de Zonas Francas, creado por mandato de Ley.

La falta de evidencia del funcionamiento del Comité Consultivo de Zonas Francas, genera que no se tomen acciones oportunas que faciliten el cumplimiento de requisitos legales por parte de los beneficiarios de esta Ley.



## COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Conforme a los comentarios proporcionados por la Directora Nacional de Inversiones y el Jefe del Departamento de Incentivos Fiscales, en nota DNI/NOTA/164/2019, con fecha 8 de julio de 2019, hacemos las valoraciones siguientes:

Se adjuntó un Anteproyecto de Reglamento de Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, incorporando en el contenido del Art. 18, lo siguiente:

"El interesado en que su establecimiento sea declarado como DPA deberá presentar:

j) **La justificación técnica, la cual deberá basarse en la situación económico — financiera, infraestructura, logística, telecomunicaciones, naturaleza de la operación y cualquier otra con la que compruebe la necesidad o ventaja de operar bajo ese régimen;**

k) Croquis de ubicación del inmueble;

1) Plano de distribución de las instalaciones según su actividad, en el cual deberá detallarse la ubicación de los requisitos del Art. 18 de la Ley con sus respectivas medidas; así como especificar en caso que el inmueble a declarar haya sido declarado como DPA por Acuerdo anterior a favor de otros beneficiarios deberá comprobar que dicho Acuerdo ya no esté vigente.

**Este Reglamento fue enviado al Despacho del Ministerio de Economía para su validación e inicio de análisis técnico institucional, posteriormente se enviaría para consulta del Ministerio de Hacienda y luego iniciar con el proceso de aprobación,** aunque la Directora Nacional de Inversiones haya emitido instrucciones a partir de nuestra auditoría, para el uso de nuevos formatos -solicitud de beneficios bajo la modalidad DPA y Dictamen Técnico- que documenten la justificación técnica para que un Depósito para Perfeccionamiento Activo (DPA) sea autorizado para funcionar fuera de una Zona Franca, concluimos que, el Hallazgo no se supera, debido a que aún no se han aprobado las reformas en el Art. 18 del Reglamento de Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, por parte del Ministerio de Economía.



ΔCR1.1.10

No obstante, lo anterior, es necesario que, en el proceso de autorización de beneficios fiscales, se cumplan los procedimientos de justificación para autorizar el establecimiento de Depósitos de Perfeccionamiento Activos fuera de las Zonas Francas. Asimismo, se materialice el funcionamiento del Comité Consultivo de Zonas Francas.

## VII. RECOMENDACIONES.

Con la finalidad de que la Administración del Ministerio de Economía, tome acciones preventivas y correctivas que le permitan fortalecer su gestión institucional, se realiza la siguiente recomendación:

- 1) Recomendamos a la Señora Ministra de Economía, para que a través de la Directora Nacional de Inversiones, se exija el cumplimiento de los criterios o parámetros de justificación de razones técnicas a las personas naturales o jurídicas que soliciten la autorización de establecer un Depósito de Perfeccionamiento Activo fuera de una Zona Franca.

## VIII. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA

### Auditoría Interna.

En cumplimiento al Art. 37 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, se revisaron los Informes emitidos por Auditoría Interna, del Ministerio de Economía, relacionados con la Dirección Nacional de Inversiones, concluyendo que el Informe de auditoría especial al "DEPARTAMENTO DE MONITOREO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIONES", por el período de enero a marzo de 2017, no contiene observaciones que puedan ser objeto de análisis e incorporación en el presente informe.

### Auditoría Externa.

En cumplimiento al Art. 41 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, se verificó que el Ministerio de Economía, durante el período auditado, no contrató firmas privadas para realizar auditorías a las Autorizaciones y Cumplimiento de Requisitos que deben cumplir las Empresas que operan en las Zonas Francas y los



Δ CR 1.1.9

## COMETARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota sin referencia de fecha 3 de mayo de 2019, el Ministro de Economía, manifestó:

"... Es decir entonces que según el examen de Auditoría realizado NO SE HA CREADO UN COMITE CONSULTIVO DE ZONAS FRANCAS, de lo anterior expongo lo siguiente.

### COMENTARIOS:

Que según el Art. 2-A de la Ley de zonas francas industriales y de comercialización ya está creado por Ministerio de Ley, el Comité consultivo de zonas francas.

Adjunto para mejor proveer normativa emitida por esta cartera de estado que regula la elección, nombramiento y funcionamiento del referido comité...."

## COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

El día 11 de julio de 2019, se convocó a Lectura de Borrador de informe al Ex Ministro de Economía y no presentó evidencia documental del funcionamiento del Comité Consultivo de Zonas Francas, por lo que, concluimos que el Hallazgo no se supera.

## VI. CONCLUSIÓN DEL EXÁMEN

Con base a los resultados obtenidos en el Examen Especial, concluimos que la administración de la Dirección Nacional de Inversiones (DNI), ejerce controles adecuados sobre autorizaciones y monitoreo de cumplimiento de requisitos legales en las empresas beneficiadas de la Ley de Zonas Francas, habiendo cumplido con lo siguiente:

1. Se verificó que en los expedientes constan las autorizaciones y el cumplimiento de requisitos que las empresas deben cumplir para el otorgamiento de beneficios fiscales, constatando que el Ministerio de Economía, a través de la DNI, ejerce un constante monitoreo al respecto.
2. Se verificó que las partidas arancelarias para las empresas beneficiarias, fueron debidamente autorizadas por el Ministerio de Economía.
3. Se confirmó que las empresas beneficiarias, remitieron los informes de operaciones semestrales al Ministerio de Economía.



Depósitos para Perfeccionamiento Activos, por lo que no existen observaciones que puedan ser objeto de análisis e incorporación al presente informe.

#### IX. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES

No se dio seguimiento a las recomendaciones de auditorías anteriores debido a que no existen informes previos relacionados con el Examen Especial a las Autorizaciones y Cumplimiento de Requisitos que deben cumplir las Empresas que operan en las Zonas Francas y los Depósitos para Perfeccionamiento Activos al Ministerio de Economía, por el periodo del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017.

#### X. PÁRRAFO ACLARATORIO

El presente Informe se refiere al Examen Especial a las Autorizaciones y Cumplimiento de Requisitos que deben cumplir las Empresas que operan en las Zonas Francas y los Depósitos para Perfeccionamiento Activos del Ministerio de Economía, por el periodo del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017, y ha sido elaborado para comunicar a los funcionarios y empleados relacionados del Ministerio de Economía y para uso de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 20 de agosto del 2019.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**



**Dirección de Auditoría Uno.**



ESTA ES UNA VERSIÓN PÚBLICA A LA CUAL SE LE HA SUPRIMIDO LA INFORMACIÓN CONFIDENCIAL DECLARADA COMO RESERVADA DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA