

# RÉGIMEN TRIBUTARIO EN ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA: BENEFICIOS Y CRÍTICAS



ANDERSSON CAMILO ROJAS CASTELLANOS



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO TRIBUTARIO  
VILLAVICENCIO

2024

RÉGIMEN TRIBUTARIO EN ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA: BENEFICIOS Y  
CRÍTICAS

ANDERSSON CAMILO ROJAS CASTELLANOS

Artículo académico presentado para optar al título de Especialista en Derecho Tributario

Asesor

MG RODRIGO CORTÉS BORRERO

Magíster en Derecho contractual público y privado

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO TRIBUTARIO

VILLAVICENCIO

2024

**Autoridades Académicas**

**P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O. P.**  
**Rector General**

**P. Mauricio Antonio CORTÉS GALLEGO, O. P.**  
**Vicerrector Académico General**

**P. José Antonio BALAGUERA CEPEDA, O. P.**  
**Rector Seccional Villavicencio**

**P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P..**  
**Vicerrector Académico Seccional Villavicencio**

**Mg Julieth Andrea SIERRA TOBÓN**  
**Secretaria de División Seccional Villavicencio**

**MG Rodrigo Cortés BORRERO**  
**Decano de la Facultad de derecho**

## **Agradecimientos**

Este trabajo es el resultado de un camino que no hubiera sido posible sin el apoyo de personas que con su presencia y aliento, hicieron de este proceso más enriquecedor y significativo.

A mi familia, por ser mi pilar incondicional y por brindarme la fortaleza emocional necesaria para enfrentar cada reto, ya que con su amor y comprensión fueron el motor que me impulsó a seguir adelante, incluso en los momentos de mayor dificultad. Así mismo, a mis profesores, quienes con su dedicación y conocimiento me guiaron en el proceso de aprendizaje y me enseñaron a ver el Derecho Tributario desde una perspectiva crítica y humana, sus enseñanzas dejaron una huella profunda en mi formación profesional y personal.

Finalmente, a mí mismo, por la perseverancia y el compromiso que me llevaron a culminar este proyecto.

Gracias de corazón.

## Índice

<b>Resumen</b> .....	<b>5</b>
<b>Palabras Clave: Zonas Francas, régimen tributario, desarrollo económico, inequidad fiscal, inversión extranjera</b> .....	<b>6</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>6</b>
Key Words: free trade zones, tax regime, foreign investment, fiscal inequity, economicdevelopment .....	6
<b>Objetivos</b> .....	<b>6</b>
<b>Pregunta Problematicadora</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
<b>6</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Capítulo 1: Aproximación al concepto de zonas francas</b> .....	<b>8</b>
1.1. Historia, y marco normativo en Colombia.....	9
<b>2. Capítulo 2: Beneficios del régimen tributario</b> .....	<b>11</b>
2.1. Atractivo para la inversión extranjera y local .....	11
2.2. Creación de empleo y desarrollo económico regional .....	12
2.4. Innovación y tecnología .....	14
<b>3. Capítulo 3: Crítica al régimen tributario</b> .....	<b>14</b>
3.1. Inequidad fiscal y competencia desleal.....	15
3.2. Evasión y elusión fiscal.....	16
3.3. Impacto limitado en el desarrollo local y dependencia económica.....	16
<b>4. Capítulo 4: balance de beneficios - críticas, sostenibilidad y sugerencias</b> .....	<b>17</b>
<b>5. Conclusiones</b> .....	<b>19</b>

## Resumen

Este artículo examina el régimen tributario de las zonas francas en Colombia, evaluando tanto sus beneficios como las críticas que enfrenta. Se presentan algunas nociones preliminares y sus respectivos fundamentos normativos, para de esta manera obtener un contexto histórico sobre la creación y evolución de las zonas francas. Así mismo, se analiza la cantidad de zonas francas

que existen, en donde están ubicadas y las razones de su ubicación. Además, se analizarán los aspectos positivos que ofrece este régimen tributario, resaltando su manera de atraer inversión extranjera y local, para la generación de empleo, impulsar el desarrollo económico, fomentar las exportaciones, etc. Por otro lado, se abordaran las críticas o aspectos negativos, como la inequidad fiscal, la competencia desleal, la evasión y elusión fiscal, el impacto limitado en el desarrollo local, etc. Para finalizar, se presenta una relación entre los aspectos positivos y negativos del régimen tributario, ofreciendo una mirada detallada, completa del objeto de este artículo.

*Palabras Clave:* Zonas Francas, régimen tributario, desarrollo económico, inequidad fiscal, inversión extranjera.

### **Abstract**

This article examines the tax regime of free trade zones in Colombia, evaluating both its benefits and the criticisms it faces. It presents some preliminary concepts and their respective regulatory foundations, in order to provide a historical context on the creation and evolution of free trade zones. Additionally, the article analyzes the number of free trade zones that exist, where they are located, and the reasons for their location. Moreover, the positive aspects of this tax regime are explored, highlighting its ability to attract foreign and local investment, generate employment, boost economic development, and promote exports, among other benefits. On the other hand, the criticisms or negative aspects are also addressed, such as tax inequity, unfair competition, tax evasion and avoidance, the limited impact on local development, and so on. Finally, the article presents a balance between the positive and negative aspects of the tax regime, offering a detailed and comprehensive view of the subject.

*Key Words:* free trade zones, tax regime, foreign investment, fiscal inequity, economic development.

### **Objetivos**

1. Examinar las nociones preliminares y fundamentos normativos de las zonas francas en Colombia, comprendiendo su historia, evolución y marco legal.

2. Describir los beneficios del régimen tributario de las zonas francas, centrándose en su capacidad para atraer inversión extranjera y local, generar empleo, fomentar exportaciones, y promover la innovación y el desarrollo tecnológico.
3. Identificar las desventajas y desafíos del régimen tributario en las zonas francas, considerando aspectos como la inequidad fiscal, la competencia desleal, la evasión fiscal, y la sostenibilidad económica.
4. Proponer recomendaciones para mejorar su funcionamiento y equidad.

### **Pregunta Problematicadora**

¿En qué medida el régimen tributario de las zonas francas en Colombia contribuye efectivamente al desarrollo económico sostenible y equitativo, y cuáles son los desafíos y limitaciones que enfrenta en términos de justicia fiscal y eficiencia?

### **Introducción**

Las zonas francas han jugado un papel crucial en el desarrollo económico de Colombia, estableciéndose como espacios geográficos delimitados donde se aplican regímenes tributarios y aduaneros especiales con el fin de incentivar la inversión, la producción y el comercio, establecidas como una respuesta a la necesidad de dinamizar la economía nacional, es por esto, que estas zonas en principio, se presentan como motores de crecimiento económico y desarrollo industrial.

El régimen tributario de las zonas francas en Colombia está diseñado para ofrecer ventajas a las empresas que operan dentro de estos territorios, haciendo que el país sea un destino atractivo para la inversión en sectores estratégicos como el manufacturero, tecnológico, logístico y agroindustrial, estos incentivos han sido importantes para la llegada de nuevas industrias, la expansión de las existentes, y la creación de clusters de desarrollo regionales que, en teoría, deberían generar un efecto positivo en la economía local y nacional, sin embargo, el impacto real de este régimen ha sido objeto de debate, con diversas cuestionamientos respecto a la equidad y la efectividad de estas políticas.

Por un lado, los que defienden el régimen tributario de las zonas francas destacan su capacidad para generar empleo, incrementar las exportaciones, y fomentar la innovación,

argumentan que las zonas francas han sido esenciales para atraer inversiones que no habrían llegado al país de otro modo, especialmente en un contexto de competencia internacional por captar capital, además, manifiestan que estas zonas contribuyen al desarrollo regional, al establecer industrias en áreas que tradicionalmente han estado rezagadas en términos de infraestructura y oportunidades económicas.

Por otro lado, las críticas al régimen se centran en la percepción de inequidad fiscal, donde se argumenta que los beneficios otorgados a las empresas ubicadas en las zonas francas generan una competencia desleal con aquellas fuera de estas áreas, que deben cumplir con una carga tributaria completa, así mismo, la posible evasión y elusión fiscal facilitada por este régimen, así como por el impacto limitado que estos enclaves económicos pueden tener en el desarrollo local más allá de sus fronteras inmediatas, la dependencia económica que algunas regiones pueden desarrollar en torno a las zonas francas y su sostenibilidad a largo plazo.

Por lo anterior, el presente artículo propone explorar los aspectos positivos y las críticas asociadas al régimen tributario de las zonas francas en Colombia, para ello, se iniciará con el análisis de algunas nociones preliminares y los fundamentos normativos que sustentan la creación y operación de estas zonas, seguido de un análisis detallado de los impactos positivos y posteriormente, se abordarán las principales críticas, para finalmente, ofrecer conclusiones.

## **1. Capítulo 1: Aproximación al concepto de zonas francas**

En primera medida, se hace necesario conceptualizar la denominada zona franca que es objeto de buenas palabras y de críticas por sus impactos ya sean positivos o negativos y en el entendido de que este concepto es el objeto de estudio del presente artículo; se considera que: La zona franca es 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. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021)

Por otro lado, y en palabras de Castro (2024), “son áreas delimitadas geográficamente en las cuales se promueve la inversión, la industria y el comercio ofreciendo servicios tributarios y

aduaneros a las empresas que operan dentro de estas zonas que se rigen bajo una normatividad aduanera, comercial, tributaria” (p. 4).

Teniendo de presente el concepto, se hace entonces necesario entender la evolución histórica que ha tenido dicha figura, esta perspectiva permitirá observar las razones de su creación, los cambios que ha experimentado en respuesta a las dinámicas económicas y comerciales.

### **1.1. Historia, y marco normativo en Colombia**

Las zonas francas tienen un pasado en donde se originó tal figura, es por esto que en el entendido de Ramos y Ramirez (2011):

La creación de estas áreas se inició en Irlanda a finales de los cincuenta, pero el periodo de mayor expansión se observó durante las décadas del setenta y el ochenta con la apertura de varias zonas en diversos países de Asia y Latinoamérica.

En cuanto a la creación de zonas francas en Colombia, se debe remontar al siglo XX cuando se utilizaron como estrategia de estimular la industrialización y atraer la inversión extranjera; en este sentido:

inicia a finales de la década de los cincuenta, cuando se fundó la zona franca industrial y comercial de Barranquilla la cual inició operaciones en el año 1973 como estrategia de promoción al comercio exterior, con el objetivo principal de incentivar las exportaciones, gracias a la exención del pago de impuestos sobre las ventas al mercado externo. (Vallejo y Tamayo, 2017, p. 9)

Si bien las zonas francas inició con su instalación en Barranquilla, esta se dio mediante la Ley 105 de 1958 “Por la cual se crea la Zona Franca de Barranquilla y se autoriza la creación de otras” en donde entre otras cosas, se establece su carácter como establecimiento público con personería jurídica, exenciones tributarias y el enfoque en la prestación de servicios públicos, además, define su administración, funciones y la posibilidad de aceptar capital privado para su desarrollo.

Posteriormente, con la llegada del neoliberalismo, se expide el Decreto 2131 de 1991 mediante el cual “Se dictan las normas sobre la estructura y funcionamientos de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios”, en donde se define las figuras clave que operan dentro de estas zonas, como los usuarios industriales de bienes y servicios y se da inicio a la privatización ofreciendo la operación de las mismas a privados e invitándolos a crear nuevas zonas francas.

La normatividad relacionada con las zonas francas en Colombia fue experimentado cambios significativos a lo largo de los años, con el objetivo de hacer el régimen más atractivo y competitivo a nivel internacional, es así como con la Ley 1004 de 2005 “Por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”, se marcó un hito importante en la regulación de las zonas francas en el país, introduciendo un marco más flexible y favorable para los inversionistas, esta ley estableció una serie de incentivos fiscales, tales como la reducción del impuesto sobre la renta al 20% para las empresas ubicadas en zonas francas, exenciones de impuestos de importación y reducción en los costos de aduana (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021).

Más adelante, con el Decreto 4051 de 2007 estableció “la normatividad y requisitos para el funcionamiento de las zonas económicas especiales, contempladas en dos clases: Zonas francas permanentes, donde operan diferentes empresas y las zonas francas permanentes especiales o también llamadas uniempresariales” (Cortes y Saenz, 2022, p. 24).

Posteriormente, con la expedición del Decreto 2147 de 2016 se complemento la normatividad y en palabras de Cortés y Saenz (2022):

Se reúne toda la trayectoria de la normatividad respecto a las zonas francas en Colombia, con el fin de generar inversión en el país buscando aprovechar al máximo las condiciones y características de los diferentes sectores económicos, usando como instrumento la creación de ZF, por lo que el decreto flexibiliza las operaciones de comercio exterior, tramites en aduana, define la declaratoria de zonas francas, requisitos y procedimientos, comité técnico de las ZF, además de las operaciones de comercio exterior en las mismas y, establece y define tres clases de zonas francas.

(...)

Del mismo modo, dentro de la norma se establecen las clases de usuarios de las zonas francas como importantes protagonistas dentro ellas al ser los responsables de dirigir, administrar, supervisar y coordinar las operaciones a realizar en una o varias zonas francas. (pp. 24-25)

Finalmente, y con la llegada del Covid-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 278 de 2021 “Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016” el cual a su vez tiene como objetivo modernizar y optimizar la competitividad de las zonas francas en el país, promoviendo su evolución hacia un modelo de Zonas Francas 4.0, en donde unas de sus novedades incluyen la habilitación de comercio electrónico desde las zonas francas, la simplificación de los requisitos para la creación de nuevas zonas y la posibilidad de ampliar las actividades económicas que pueden realizarse en las zonas ya existentes, entre otras.

Como ya se ha mencionado, el modelo ha evolucionado significativamente, adaptándose a las necesidades cambiantes de la economía global y local, es así que en la actualidad, Colombia cuenta con más de 100 zonas francas ubicadas en diferentes regiones del país, incluyendo zonas francas permanentes, que se dedican a actividades industriales o comerciales específicas, y zonas francas especiales o uniempresariales, diseñadas para proyectos individuales (Asociación Nacional de Zonas Francas de Colombia [ANZF], 2022). Estas zonas no solo se encuentran en grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, sino también en áreas estratégicas cercanas a puertos y fronteras, como Cartagena y Buenaventura, facilitando el acceso a mercados internacionales y optimizando la logística de exportación e importación (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021).

## **2. Capítulo 2: Beneficios del régimen tributario**

Estas áreas, al gozar de exenciones fiscales y otros incentivos económicos, se han convertido en motores importantes para la atracción de inversión extranjera y local, la creación de empleo, el desarrollo económico regional, el fomento de las exportaciones y la promoción de la innovación y tecnología. A continuación, se analizarán estos beneficios:

### **2.1. Atractivo para la inversión extranjera y local**

Uno de los principales beneficios del régimen tributario de las zonas francas es su capacidad para atraer tanto inversión extranjera como local, las exenciones de impuestos y la reducción de tasas impositivas, como:

- Tarifa única del impuesto sobre la renta del 20%.
- No se causan ni pagan tributos aduaneros (IVA y arancel) en las mercancías que se introduzcan a la Zona Franca.
- Posibilidad de exportación desde Zona Franca a terceros países y al mercado nacional.
- Las mercancías de origen extranjero introducidas a la zona franca podrán permanecer en ellas indefinidamente.

- Exención del IVA para 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. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021, s.p)

Por lo que estas zonas, ofrecen un entorno financiero favorable que atrae a inversores que buscan maximizar su retorno de inversión, “atrayendo capitales de diferentes partes del mundo hacia regiones específicas. Al ofrecer incentivos fiscales, simplificación de trámites aduaneros y acceso a infraestructura de calidad, generan un ambiente propicio para que las empresas extranjeras establezcan operaciones y expandan sus actividades” (Zona Franca de Occidente, s.f, párr. 10)

Por su parte, Camacho (2022) menciona que "las zonas francas no solo benefician a grandes corporaciones, sino que también ofrecen oportunidades significativas para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), permitiéndoles reducir costos y ser más competitivas en los mercados globales" (p. 23) .

## **2.2. Creación de empleo y desarrollo económico regional**

El régimen de zonas francas se han concebido como un catalizador para la creación de empleo y el desarrollo económico en regiones menos favorecidas, ya que estas zonas generan oportunidades laborales directas e indirectas, ofreciendo empleos tanto en las empresas establecidas en las zonas francas como en los sectores de apoyo, como transporte, logística y servicios. Por otro lado, en entrevista con Diego Vargas gerente general de Zona Franca de bogota con Quiceno (2024), informo:

En el ecosistema general de Zonas Francas tenemos alrededor de 130.000 empleos directos trabajando dentro de las zonas francas y alrededor de 50.000 indirectos. De esas, entre 800 y 900 empresas que operan en el ecosistema y 80% son pymes y micropymes.(párr. 8)

Así mismo, lo manifiesta Zona Franca Parque Central (2024) “La relevancia de las zonas francas en la generación de empleo se ve reflejada en el crecimiento constante de estas áreas en términos de inversión y empleo. A pesar de las fluctuaciones económicas globales, muchas zonas han experimentado un crecimiento” (párr. 8). Por otro lado, paralelamente las zonas francas promueven el desarrollo regional y comercio local debido a que:

A través de la demanda de bienes y servicios producidos por empresas locales. A medida que las empresas establecen operaciones en las zonas francas, necesitan abastecerse de una variedad de insumos y servicios, que pueden ser suministrados por proveedores locales.

Esto crea oportunidades para las empresas locales de participar en cadenas de suministro regionales e internacionales, lo que a su vez impulsa su crecimiento y desarrollo.

Además, los empleados de las zonas francas suelen gastar parte de sus ingresos en la comunidad circundante, lo que estimula la actividad económica local. Desde la compra de alimentos y productos básicos hasta la contratación de servicios como vivienda, transporte y entretenimiento, los trabajadores de las zonas francas contribuyen al dinamismo del comercio local y al desarrollo de pequeñas y medianas empresas en la región. (Zona Franca Parque Central, 2024, párr. 15-16)

### **2.3. Fomento de las exportaciones**

El régimen tributario de las zonas francas facilita el comercio internacional al ofrecer condiciones favorables para la exportación de bienes y servicios, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2024):

En junio de 2024 las exportaciones de mercancías desde las zonas francas colombianas registraron un aumento de 12,8%, al pasar de US\$238,1 millones FOB en junio de 2023 a

US\$268,5 millones FOB en el mismo mes de 2024. (p. 5)

Lo que representa, un crecimiento en las exportaciones lo que a su vez indica una mayor actividad comercial y productividad dentro de las zonas francas del país, lo que puede reflejar un incremento en la demanda internacional de productos colombianos o una mejora en la capacidad de producción de las zonas francas.

Por otro lado, así como lo ha manifestado en la página web de Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (2024):

Históricamente, las zonas francas han contado con una balanza comercial positiva, solamente el año 2020 y a causa de la pandemia hubo una variación en esa tendencia. En 2023, la balanza cerró con un superávit de 1.633 millones de dólares. Este es un indicador muy positivo de la capacidad que tiene el régimen para impulsar el crecimiento económico del país, estimular la reindustrialización y la creación de empleos. (párr. 5)

## 2.4. Innovación y tecnología

Otro beneficio importante del régimen de zonas francas es su capacidad para promover la innovación y la adopción de tecnologías avanzadas, como lo manifiesta en la web de Zona Franca Parque Central (2024):

Las zonas francas especiales son centros de innovación y desarrollo tecnológico. Las empresas que operan en estas zonas a menudo están a la vanguardia en términos de investigación y desarrollo en sus respectivos sectores.

Esto puede estimular la colaboración entre empresas, instituciones académicas y centros de investigación, fomentando así la transferencia de tecnología y conocimientos. La presencia de empresas líderes en innovación puede inspirar a empresas locales a adoptar mejores prácticas y tecnologías avanzadas, lo que a su vez puede aumentar su competitividad en el mercado global. (párr. 25-26)

Esto no solo beneficia a las empresas dentro de las zonas francas, sino que también puede tener efectos positivos en la economía más amplia, a medida que las innovaciones y tecnologías desarrolladas se difunden a otros sectores y empresas.

Este marco busca mostrar los beneficios otorgados con la necesidad de control y supervisión por parte del Estado, garantizando que las actividades en las zonas francas contribuyan efectivamente al desarrollo económico y social del país, sin embargo, es importante destacar que, a pesar de los incentivos y beneficios, el régimen de zonas francas también enfrenta críticas relacionadas con la equidad fiscal, la competencia desleal y la eficiencia en la generación de desarrollo local.

## 3. Capítulo 3: Crítica al régimen tributario

El régimen tributario de las zonas francas ha sido objeto de debate debido a su efecto en el desarrollo económico y fiscal de los países y aunque promueve inversiones extranjeras, existen críticas sobre la equidad, competencia y desarrollo local, y más aún cuando:

En la actualidad no hay herramientas adecuadas para evaluar la eficacia de las zonas francas en alcanzar los objetivos económicos para los que fueron creadas. Sin información para hacerle el seguimiento, se corre el riesgo de que estas zonas se conviertan en áreas con privilegios fiscales

que no generan beneficios importantes a la economía, pero que sí pueden estar afectando el recaudo tributario del Estado y, por tanto, la justicia redistributiva. (Matamoros y Villalba, 2024, parr. 2)

### **3.1. Inequidad fiscal y competencia desleal**

En el entendido de que, la inequidad fiscal se refiere a la distribución desigual de las cargas tributarias en diferentes grupos poblacionales o en sectores económicos propiamente y que según Cabrera et ál (2023):

El Estado Social de Derecho se fundamenta en la premisa de servir a la comunidad y promover la prosperidad general. Esta responsabilidad constitucional se manifiesta a través de diversas políticas y estrategias, entre ellas, la política fiscal. La hacienda pública juega un papel crucial en este aspecto, diseñando instrumentos para el recaudo de ingresos tributarios, los cuales son esenciales para financiar el presupuesto público y promover la equidad social. (p. 3)

Por otro lado, y respecto a la competencia desleal, en Colombia se tiene que:

En concordancia con lo establecido por el numeral 2o. del artículo 10 bis del Convenio de París, aprobado mediante Ley 178 de 1994, se considera que constituye competencia desleal, todo acto o hecho que se realice en el mercado con fines concurrenciales, cuando resulte contrario a las sanas costumbres mercantiles, al principio de la buena fe comercial, a los usos honestos en materia industrial o comercial, o bien cuando esté encaminado a afectar o afecte la libertad de decisión del comprador o consumidor, o el funcionamiento concurrencial del mercado. (Congreso de la República de Colombia, 1996, Ley 256, Artículo 7)

Paralelamente, una de las principales críticas es que el régimen de zonas francas crea una inequidad fiscal debido a los beneficios que se otorgan a estas zonas; las empresas en zonas francas están amparadas por ventajas fiscales que no están disponibles para las empresas que operan fuera de ellas, lo que distorsiona la competencia y puede llevar a una concentración desproporcionada de beneficios, por lo que este desequilibrio puede traducirse en competencia desleal, afectando a las empresas que operan bajo el régimen tributario normal. Por otro lado, y teniendo en cuenta lo manifestado por Jorge Humberto Botero a Neira (2018):

Discrepó en el tema de exenciones tributarias, pues a su juicio todos deberían tener la misma carga y no se deberían “escoger ganadores y decir que unos sectores empresariales deben tener unas condiciones tributarias distintas, así las inversión no podrían fluir”.(párr. 7)

### **3.2. Evasión y elusión fiscal**

Entendiendo la evasión fiscal en palabras de la Real Academia Española (s.f) como el “incumplimiento culpable de la obligación tributaria válidamente surgida por la realización del hecho imponible” (párr. 1). En palabras, Santander (2011) expone que la evasión fiscal es un fenómeno cultural, social y político en donde el contribuyente evade sus obligaciones tributarias y así afecta el presupuesto nacional.

En ese mismo sentido, Cabrera et ál (2023) manifiesto que:

Las zonas francas fueron creadas para incentivar las exportaciones de tal forma que se equilibre la balanza de pago; también permiten importar mercancías libres de derechos de importación. Se ha observado que en algunas zonas francas se transforma la materia prima en producto terminado y se comercializa de forma doméstica en el territorio aduanero nacional, de manera que las utilidades se gravan a una tasa inferior que en el resto del país. Así se utiliza la zona franca para evadir la tarifa plena del impuesto de renta. Al no causar tributos aduaneros son utilizadas para comprar activos intangibles o suntuosos y servir de depósito aduanero con fines de ocultamiento y posteriormente triangular con una empresa offshore, toda vez que el abuso de los beneficios en las zonas francas, como lo menciona Gilmour (2022), oscurece la titularidad real y frustra los esfuerzos de las administraciones tributaria para rastrear las prácticas evasivas. (p. 14)

De tal manera, que si bien se presenta evasión y/o elusión fiscal al referirse de los aspectos tributarios en las zonas francas esto a su vez desencadena innumerables consecuencia como lo manifiesta Ávila (s.f):

La evasión fiscal afecta de forma significativa la hacienda pública, provocando con ello que sólo existan recursos para cubrir las necesidades básicas de la población y que no exista desarrollo en el país, es decir, como los recursos del Estado no son suficientes se deja de invertir en educación, tecnología, salud pública, infraestructura, etc., lo cual conduce al país a problemas más serios como son el rezago educativo y el desempleo, y éstos a su vez, traen consigo otros problemas sociales 8 como la pobreza, la delincuencia, drogadicción y demás, que lejos de ayudar al país lo perjudican seriamente e impiden su crecimiento. (p. 7-8)

### **3.3. Impacto limitado en el desarrollo local y dependencia económica**

El impacto limitado en el desarrollo local es otra crítica significativa, aunque las zonas francas generan empleo, este impacto no siempre se distribuye de manera equitativa en las

comunidades locales pues se tiende a concentrar el desarrollo en regiones específicas, dejando rezagadas a otras áreas. Así mismo, como lo manifiesta la Organización Internacional del Trabajo (1998):

Muchos países receptores de zonas francas pensaban que estas zonas iban a estimular el crecimiento y el desarrollo económico, pero pocos de ellos han conseguido efectivamente crear las vinculaciones hacia adelante y hacia atrás que se necesitan para conseguir un impacto económico más amplio. En su mayor parte, las actividades de las zonas francas han seguido siendo operaciones de montaje y ensamblado, basadas en componentes de importación, que requieren muy pocos materiales, bienes y servicios locales. (p. 56)

Por otro lado, tratándose del caso específico colombiano y como lo manifiesta Matamoros y Villalba (2024):

Esta falta de transparencia dificulta llevar a cabo un análisis exhaustivo del comportamiento económico y tributario del régimen de zonas francas, y no permite identificar si este tipo de áreas geográficas incentiva o no la inversión, las exportaciones y el desarrollo regional. (párr. 8)

En cuanto a la dependencia económica que puede crear este modelo, las zonas francas representan una parte considerable del PIB, lo que genera una dependencia en sectores industriales y deja a la economía vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional, lo que puede permitir inestabilidad económica si las condiciones internacionales cambian.

#### **4. Capítulo 4: balance de beneficios - críticas, sostenibilidad y sugerencias**

Las zonas francas han sido un instrumento clave en la política económica, facilitando la inversión extranjera, promoviendo el comercio exterior y generando empleo mediante incentivos fiscales y regulatorios, sin embargo, el régimen tributario de las zonas francas ha sido objeto de críticas debido a sus implicaciones fiscales, sociales y económicas; este capítulo tiene como objetivo analizar el equilibrio entre los beneficios y las críticas al régimen tributario de las zonas francas, evaluar su sostenibilidad a largo plazo, y proponer sugerencias para mejorar su funcionamiento y su impacto.

El régimen tributario de las zonas francas plantea desafíos de sostenibilidad a largo plazo, especialmente en lo que respecta a la pérdida de ingresos fiscales y su impacto en el desarrollo económico, para que este modelo sea viable en el tiempo, es esencial encontrar un equilibrio que permita a los gobiernos aprovechar los beneficios de las zonas francas sin comprometer los

recursos públicos, y para que el régimen tributario de las zonas francas sea sostenible, los gobiernos deben adoptar políticas que equilibren los incentivos fiscales con la necesidad de recaudar ingresos, en ese sentido puede incluirse la implementación de estrategias de transición que permitan reducir gradualmente las exenciones fiscales a medida que las empresas dentro de las zonas francas se estabilizan y obtienen beneficios económicos y de esta manera, se podría evitar la dependencia prolongada de los incentivos fiscales sin desincentivar la inversión.

Por otro lado, la sostenibilidad del régimen tributario también depende de la capacidad de las zonas francas para integrarse en la economía nacional, por tal razón si dependen en exceso de un sector económico, como la manufactura o la logística, pueden ser vulnerables a cambios en las condiciones del mercado global, por tal razón se debe promover la diversificación económica dentro de las zonas francas, fomentando sectores de tecnología e innovación.

Así mismo, es esencial que los estados establezcan mecanismos efectivos de control y supervisión fiscal en las zonas francas, lo que incluye garantizar que las empresas cumplan con sus obligaciones fiscales una vez que expiren los períodos de exención, así como prevenir el uso indebido de los beneficios fiscales; para evitar la dependencia a largo plazo de los incentivos fiscales, los gobiernos deberían establecer esquemas de incentivos temporales y progresivos y así las exenciones tributarias pueden ser graduales y estar condicionadas al cumplimiento de metas de inversión, empleo y sostenibilidad, con una reducción progresiva de los beneficios fiscales a medida que las empresas consolidan sus operaciones.

Es fundamental que las zonas francas no se conviertan en enclaves aislados dentro de la economía nacional, se debe fomentar la integración de las zonas francas con el resto de la economía local, promoviendo encadenamientos productivos entre empresas dentro y fuera de ellas, de esta manera, no solo beneficiará a las economías locales, sino que también contribuirá a la diversificación económica y a la creación de empleo fuera de las zonas francas.

Los gobiernos deben implementar mecanismos transparentes y efectivos para monitorear las operaciones lo que incluye auditorías periódicas y evaluaciones de impacto económico y social para asegurar que cumplan con sus objetivos de desarrollo y para mejorar la sostenibilidad, es necesario que se implementen normativas que obliguen a las empresas a cumplir con altos estándares de responsabilidad social y ambiental en donde los incentivos fiscales deberían estar condicionados al respeto de los derechos laborales y a la adopción de prácticas sostenibles que minimicen el impacto ambiental.

## 5. Conclusiones

Las zonas francas han jugado un papel significativo en la atracción de inversión extranjera y local, así como en la generación de empleo, especialmente en áreas menos desarrolladas del país como ya se ha dicho, los beneficios en general como los incentivos fiscales, las exenciones de impuestos, han hecho que muchas empresas vean que en estas zonas son un entorno propicio para establecerse y expandir sus operaciones, fomentando la exportación y promoviendo la innovación tecnológica, además de la creación de empleo, las zonas francas han facilitado un aumento significativo en las exportaciones colombianas debido a que las condiciones tributarias favorables para la exportación de bienes y servicios desde estas áreas han permitido que Colombia incremente su participación en el comercio internacional, lo que genera un superávit comercial en ciertos sectores.

Así mismo, el régimen tributario de las zonas francas también ha sido un motor para la innovación y el desarrollo tecnológico, pues las empresas que operan dentro de estas zonas, han sido pioneras en investigación y desarrollo, promoviendo la transferencia de tecnología y el uso de prácticas avanzadas que benefician a la economía en general.

Pero, a pesar de estos beneficios de los que gozan y de los aspectos positivos que trae al país, el régimen tributario de las zonas francas ha sido objeto de críticas debido a la inequidad fiscal que genera, pues las empresas que operan en las zonas francas disfrutan de ventajas que las instalan en una posición de competencia desleal frente a las que no están dentro de estas áreas especiales, creando una distribución desigual de las cargas tributarias, por lo que, esta situación se ve agravada por las facilidades que ofrece el régimen para la evasión y la elusión fiscal, lo que tiene un impacto negativo en las finanzas públicas del país; al evitar o reducir sus contribuciones fiscales, las empresas dentro de las zonas francas contribuyen a una pérdida de ingresos que podrían ser utilizados para financiar necesidades fundamentales del Estado, como la infraestructura, la educación y los servicios de salud, etc.

El impacto de las zonas francas en el desarrollo local también es limitado, pues aunque generan empleo y desarrollo económico regional, las actividades dentro de estas áreas suelen estar concentradas en procesos de ensamblaje que no generan una cadena productiva sólida con la economía local y da como resultado, que muchas comunidades fuera de las zonas francas no se

benefician directamente o indirectamente de los incentivos que se otorgan a las empresas que operan dentro de ellas.

Finalmente, se ve la necesidad de implementar mecanismos de control más estrictos y de seguimiento para garantizar que los beneficios fiscales otorgados a las zonas francas se utilicen de manera efectiva lo que a su vez contribuiría a promover un desarrollo económico más equitativo y sostenible a largo plazo, mitigando los aspectos negativos que hoy en día caracterizan el régimen tributario de estas áreas en Colombia.

## 6. Referencias bibliográficas

- Arango Vallejo, J., & Tamayo Lenis, M. A. (2017). Zonas francas: instrumento fundamental en el comercio exterior. [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Repositorio Institucional. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/17183/ZONAS%20FRANCAS%20INSTRUMENTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). (s.f.). El sector de zonas francas registró un crecimiento sostenido en 2024. <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/17624-el-sector-de-zonas-francas-registro-un>
- Asociación Nacional de Zonas Francas de Colombia [ANZF]. (2022). Zonas francas en Colombia: Estrategia para el desarrollo. ANZF.
- Ávila Valenzuela, M.G. (s.f.). Consecuencias de la evasión fiscal. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/D9E1A9324F68D20D05257C13000003C6/\\$FILE/11-4.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D9E1A9324F68D20D05257C13000003C6/$FILE/11-4.pdf)
- Cabrera, R., Aguirre, A., Montoya, B., & Álvarez, E. (2024). La evasión fiscal y la eficiencia del Estado: reflexiones en torno al caso colombiano. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 84, 39-62. Doi: <https://doi.org/10.17533/udea.rc.n84a02>
- Camacho, E. (2022). Así puedes exportar con los beneficios para PyMES en Zonas Francas. ConnectAmericas. <https://connectamericas.com/content/asi-puedes-exportar-con-los-beneficios-para-pymesen-zonas-francas>
- Castro Rincón, A. (2024). Revisión del impacto de las zonas francas en la facilitación de exportaciones y en el impulso social y económico regional en Colombia. [Trabajo de grado, Universidad Cooperativa de Colombia]. Repositorio Institucional.

- [.https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/5d1125ef-9765-4a78-bcbb-b868b1024965/content](https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/5d1125ef-9765-4a78-bcbb-b868b1024965/content)
- Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 256 de 1996. Por la cual se dictan normas sobre competencia desleal. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38871>
- Cortés Vega, A. N., & Sáenz Henao, N. E. (2022). Las zonas francas en Colombia. [Trabajo de grado, Universidad Antonio Nariño]. Repositorio Institucional. <https://repositorio.uan.edu.co/server/api/core/bitstreams/bab4b658-ac31-4898-8501-b4ba6139c8cb/content>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). Boletín técnico: Comercio exterior y movimiento de mercancías de zonas francas - Junio 2024. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ZF/bol-ZF-jun2024.pdf>
- Matamoros, M., & Villalba Arango, R. S. (2024). ¿Y el seguimiento fiscal y económico a las zonas francas?. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/y-el-seguimiento-fiscal-y-economico-a-las-zonas-francas/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2021). ¿Cuáles son los beneficios de las zonas francas? Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. <https://www.mincit.gov.co/servicio-ciudadano/preguntas-frecuentes/mipymes/cuales-sonlos-beneficios-de-las-zonas-francas>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (s.f.). Zonas francas. <https://www.mincit.gov.co/kids/haciendo-tesoros-desarrollo-empresarial/zonas-francas>
- Neira Marciales, L. (2018, 18 de octubre). Las zonas francas no deberían existir porque generan sacrificios fiscales al país. La República. <https://www.larepublica.co/economia/las-zonas-francas-no-deberia-existir-porque-genera-n-sacrificios-fiscales-el-pais-2805607>
- Organización Internacional del Trabajo (1998). Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales: Informe para el debate de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales. OIT.
- Quiceno, J. (2024). Entrevista con Diego Vargas, gerente general de Zona Franca Bogotá, sobre los proyectos de inversión y percepción frente al paro. La República. <https://www.larepublica.co/empresas/entrevista-con-diego-vargas-gerente->

general-de-zon a-franca-bogota-sobre-los-proyectos-de-inversion-y-percepcion-frente-al-paro-3946326

Ramos, J. F., & Rodríguez, K. Z. (2011). Zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta (Núm. 657). Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos. Bogotá, Colombia. <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra657.pdf>

Zona Franca Occidente. (s.f). Zonas francas en el mundo. <https://zonafrancaoccidente.com/zona-franca/zonas-francas-en-el-mundo-2/>

Zona Franca Parque Central. (s.f). Desarrollo económico regional: Impacto de las zonas francas. <https://zonafrancapc.co/desarrollo-economico-regional-impacto-zonas-francas/>