



**UNIVERSIDAD LIBRE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y  
CONTABLES  
INSTITUTO DE POSGRADOS**

**IMPLICACIONES DE LA LEGISLACIÓN TRIBUTARA EN LAS ZONAS  
FRANCAS PERMANENTES EN COLOMBIA 2015 – 2022**

Jose Luis Manco Arroyave  
Bilcen Katia Mejia Rojano

Especialización en Gerencia Tributaria, Instituto de Posgrados de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Bogotá, Universidad Libre.

Trabajo de investigación aplicada presentado como requisito para optar al título de Especialista en Gerencia Tributaria

En la realización de este trabajo se contó con la tutoría de **John Fredy Cruz Rodríguez**, Docente del Instituto de Posgrados.

Para establecer correspondencia sobre el presente trabajo se debe contactar a Bilcen Katia Mejia Rojano y Jose Luis Manco Arroyave,  
Correos electrónicos: [bilcenk-mejia@unilibrebog.edu.co](mailto:bilcenk-mejia@unilibrebog.edu.co); [Josel-mancoa@unilibrebog.edu.co](mailto:Josel-mancoa@unilibrebog.edu.co)

## Resumen

Este artículo presenta las principales implicaciones detectadas en la legislación tributaria para las denominadas “zonas francas” en adelante (ZF) en Colombia. Inicialmente presenta la evolución de las empresas que se han constituido en estas áreas delimitadas y que han sido autorizadas por el gobierno nacional; se explica como a lo largo de estos 7 años ha incrementado el número de empresas que se encuentran en estas zonas, describe los beneficios otorgados a las empresas que operan en estas áreas delimitadas desde el año 2015 al 2022; además, mediante una breve síntesis se explica cómo estos beneficios que han sido aprobados en los diferentes periodos de reformas fiscales, pueden convertirse en una variable significativa que incide en el incremento del déficit fiscal en el país. De otra parte, plantea si de alguna manera los beneficios que son otorgados a las empresas que se encuentran en estas áreas puedan estar en contravía en unos de los principios del sistema tributario relacionados con la equidad e igualdad; y por último describe como puede verse afectado el aporte de tributos nacionales relacionados con la renta y el impuesto sobre las ventas.

Palabras clave: Incentivos tributario, déficit fiscal, reformas tributarias, zonas francas permanentes

## **Abstract**

This article presents the main implications detected in the tax legislation for the so-called "free trade zones" (FTZ) in Colombia. Initially, it presents the evolution of the companies that have been constituted in these delimited areas and have been authorized by the national government; it explains the evolution along of these 7 years and how have increased the number of companies that are located in these delimited areas; besides the article shows the benefits granted to these companies since 2015 to 2022; in addition, through a brief summary it explains how these benefits that have been approved in different periods of time through tax reforms, can become a significant variable that affects the increase the country's fiscal deficit. By other side, it raises whether if in any way the benefits that are granted to the companies that operate in these areas may be in contravention of some of the principles of the tax system related to equity and equality; and finally it describes how the contribution of national taxes related to income and sales tax may be affected.

*Keywords:* Tax benefit, fiscal deficit, tax reforms, permanent free trade zones.

## Conceptos Clave

### **Usuario Operador:**

Este usuario solo lo debe representar una persona jurídica, quien es el que se encuentra autorizado de administrar, vigilar una o varias “Zonas Francas”, igualmente, es el encargado de clasificar a los respectivos usuarios y estará encargado de realizar monitoreo de la entrada y salida de bienes a la correspondiente zona, así como de atraer nuevas compañías. es decir, controlar el debido funcionamiento del área.

### **Usuario Industrial (UI) de Bienes (UIB) y/o Servicios (UIS):**

La clasificación de estos usuarios está dada por el usuario operador, el cual, previamente debió generar mediante un acto de clasificación la notificación ante la entidad fiscalizadora<sup>1</sup>; además, de obtener la respectiva clasificación, la sociedad debe estar debidamente radicado en una o varias de las áreas declaradas. El UIB es la sociedad que se identifica por solo traer materias primas bien sea desde el exterior o del territorio nacional con el objetivo de producir, transformar o ensamblar; en cuanto a las sociedades clasificadas deben cumplir las mismas condiciones mencionadas anteriormente, y corresponden a las que se dedican a la prestación de servicios de actividades taxativamente, como, lo relacionado a servicios de transporte, tecnología de almacenamiento, servicios relacionados de salud, consultorías, auditorías y similares.

### **Déficit Fiscal**

Se origina cuando los gastos o erogaciones generadas por el Estado en un periodo, que podría de ser de un año, supera los ingresos fiscales obtenidos, el cual,

---

<sup>1</sup> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN

tiende a verse más afectado cuando incrementan o mantienen por mucho tiempo los incentivos tributarios, dado que, se traducen en un gasto tributario para el Estado, toda vez que, a mayores exenciones, deducciones el gobierno renuncia a recaudar impuestos y, por ende, afecta de esta manera los ingresos tributarios. Uribe, U., (2000).

### **Principios del sistema tributarios:**

El sistema y normas tributarias están enmarcadas en ordenamientos jurídicos que son de imperativo cumplimiento, esto, con el propósito de proteger y evitar que se vulneren los derechos de los contribuyentes. De acuerdo a lo establecido por Trujillo, H., (2020) dentro de la carta magna del país se puede identificar 13 principios tributarios, distribuidos a partir del artículo 13 al 363; de los cuales se mencionan dos de los trece, que se consideran de mayor relevancia en este documento, y que tienen que ver con el principio de igualdad y equidad; diferenciándose en qué , el primero establece que no se deberían generar cargas impositivas<sup>2</sup> que pudieran entenderse como discriminatorias de alguna población especial y la última relacionada con que la carga tributaria se tenga en cuenta la capacidad contributiva.

---

<sup>2</sup> Refiriéndose de igual manera a cargas tributarias o la relación que se genera entre el impuesto que debe pagar el contribuyente y el total de los ingresos netos.

## Tabla de contenido

Introducción.....	7
Cuáles han sido las implicaciones de la legislación tributara en las áreas denominadas “zonas francas permanentes” en el país del 2015 – 2022.....	8
Zonas Francas (ZF) en Colombia .....	9
<u>      </u> Clasificación de las Zonas Francas.....	9
Efectos de las Reformas Tributarias en las zonas francas permanentes que han sido sancionadas desde 2015 al 2022.....	11
Conclusiones.....	20
Referencias .....	23

## Introducción

durante los últimos siete años Colombia ha aprobado 5 (cinco) reformas tributarias, con el fin de implementar políticas y planes de gobierno que permita ajustar los presupuestos, incrementar los recaudos, números de contribuyentes, y así, permitir el fortalecimiento socioeconómico del país. Igualmente, el estado también se ha preocupado por incentivar y atraer nuevas inversiones que aporten al desarrollo de país; una de las estrategias, ha sido mantener beneficios principalmente aduaneros, cambiarios y tributarios durante los últimos 7 años a empresas que se constituyan bajo el régimen de “Zonas Francas”.

Por tanto, se quiere dar una mirada y analizar las implicaciones que han generado los cambios introducidos en las reformas tributarias en zonas francas (ZF) en Colombia, dado el incremento que están han tenido durante los últimos 7 años. Si bien en la actualidad se tienen establecidos una serie de requisitos que permite la creación y permanencia de ZF, se busca analizar la evolución y los incentivos otorgados en zonas francas en Colombia. Con el fin de identificar que estas exenciones y/o exoneraciones no afecten de forma significativa los principios del sistema tributario de igualdad y equidad; y si de alguna manera estas pueden incidir en el incremento del gasto fiscal y por ende afectar al déficit fiscal que ha venido presentando Colombia los últimos años. Por tanto, esta investigación es de tipo descriptivo y analítico. (Barajas, 2011).

Se empleo el análisis de bases de información secundario, dado que se utilizaron información establecidos por entidades oficiales como son el “Departamento

Administrativo Nacional de Estadística” (DANE) y la “Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales” y el MINCIT. Este artículo se divide en dos capítulos adicionales a la introducción. El primer capítulo explica la y evolución de las ZF en Colombia y la segunda parte describe y se genera análisis los incentivos tributarios otorgados a través de las diferentes reformas tributarias y que impactos han generado los últimos siete años; la última sección se incluyen los comentarios finales o conclusiones generales.

Estas zonas fueron creadas con el fin de promover nuevas inversiones, contribuir a la generación de nuevos empleos, en los cuales, se ofrecieron incentivos tributarios que resultaron atractivos para los inversionistas, situación que desde el año 2015 al 2022 se reflejó positivamente evidenciando por el incremento en el número de estas zonas a nivel nacional.

Sin embargo, estos beneficios tributarios otorgados a sociedades que se mantienen en la zona, han sido cuestionados por diferentes entes (empresarios, ANDI), en el entendido que, pueden estar en contravía del principio de equidad tributaria y competitividad frente a las compañías y/o contribuyentes que no están en estas áreas, pero que desarrollan el mismo objeto social y/o actividad, traduciéndose, en beneficios a un número limitado de sociedades que se instalan en esas áreas.

Así mismo, al considerar exenciones o tarifas de renta diferenciales pueden generar altos costos que debe asumir el Estado que le puede contribuir al incremento de déficit fiscal. (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. - ANDI, 2019). Por lo tanto, este trabajo pretende identificar y analizar las implicaciones que ha generado



las reforma tributarias durante estos 7 años y como, y que incidencia han tenido en recaudos, principios de equidad e igualdad.

Son áreas geográficas debidamente autorizadas por el estado a fin de aplicar regulaciones especiales en términos de normas de aduana y tributario. Sus inicios en Colombia datan en la ciudad de Barranquilla sobre el año 1958 con el que buscaba incentivar las exportaciones y generar mayor impacto al comercio internacional. Estas áreas se encuentran delimitadas en el territorio nacional con el fin de que, se desarrollen las diferentes actividades de industria, servicios y comercio promovidas por una serie de incentivos y/o regímenes normativos cambiarios, aduaneros, tributarios y de comercio exterior, (Ley 1004 de 2005. Art.1).

La creación de esta figura en Colombia estuvo motivada inicialmente para atraer mayor inversión e incrementar la generación de empleos y fortalecer el comercio exterior y la apertura económica, sin embargo, a través de los años estas zonas han gozado de mayor promoción por parte del gobierno con el fin de buscar mejor desarrollo económico para el país, los cuales, han incrementado los beneficios tributarios, cambiarios, de aduana contribuyendo en el crecimiento de políticas definidas por el gobierno, las cuales, sustenten el crecimiento y presencia anual que han tenido a nivel nacional.

### **Clasificación de las Zonas Francas**

Estas áreas se encuentran delimitadas en el territorio, y se clasifican en permanentes, permanentes especiales o transitorias las cuales deben cumplir una serie de requisitos normativos exigibles para pertenecer o permanecer en estas

zonas. A continuación, mostramos la evolución y/o comportamiento creciente estas zonas desde 2005, año en que fueron reguladas por la norma colombiana.

**Tabla 1:** Crecimiento zonas francas Colombia 2005 - 2023 (marzo)

AÑOS	ZONA FRANCA PERMANENTES (ZFP)	ZONA FRANCA PERMANENTES ESPECIAL (ZFPE)	TOTAL
2005-2006	10	0	10
2007	10	0	10
2008	11	7	18
2009	12	16	28
2010	17	28	45
2011	18	35	53
2012	18	36	54
2013	22	44	66
2014	32	53	85
2015	33	60	93
2016	34	61	95
2017	39	65	104
2018	39	69	108
2019	38	70	108
2020	37	70	107
2021	38	74	112
2022	39	76	115
2023	39	78	117

Fuente: DANE

Como puede observarse en la tabla 1, hay en el país 117 zonas, en la que se refleja mayor crecimiento las denominadas ZFPE, que desde el 2015 crecieron un 27%, pasando de 60 a 78.

De acuerdo a lo anterior, el gobierno nacional y el ente que regula las declaratorias de estas zonas francas (MINCOMERCIO), se ha observado que antes de la normativa que regulo estas áreas, existían 10 zonas distribuidas a nivel nacional así: 1 en Antioquia, Cundinamarca, Atlántico, Norte de Santander, Armenia y 2 en Bolívar y Valle del Cauca, del sector Industrial, y posterior a la regulación al 31 de marzo del 2022 existían las declaratorias de 121 así:

RESUMEN	TOTAL
Antes Ley 1005 2009	10
Zonas Francas Permanentes	32
Zonas Francas Permanentes Especia	79
	<b>121</b>

Fuente: MINCOMERCIO- marzo 2022

Se observa diferencia entre la información suministrada por el DANE y El MINCOMERCIO, lo cual, no difiere del objetivo de mostrar el crecimiento que han tenido estas áreas delimitadas por el gobierno.

Como se ha mencionado, este crecimiento ha reflejado en los últimos años 7 años un aumento significativo de las sociedades que desarrollan actividades en estas zonas y que nos hace pensar, qué Controles ha tenido que implementar la Dirección de Impuestos con el fin de identificar que las empresas aquí constituidas estén cumpliendo a cabalidad con el plan maestro que ofrecieron en el momento de su declaratoria, como estás han contribuido en crecimiento de PIB, empleo e inversión.

### **Efectos de las Reformas Tributarias en las zonas francas permanentes que han sido sancionadas desde 2015 al 2022**

Las zonas francas (ZF), es un régimen especial de origen latinoamericano, que se ha convertido en una plataforma impulsadora de la economía en particular para Colombia, dado a la promoción y el incremento de la inversión extranjera que generan beneficios importantes a la población colombiana: incremento del mercado laboral, intercambio u obtención de conocimiento y tecnologías, entre otros. pero parece no existir una proporcionalidad entre las inversiones implementadas y el crecimiento laboral generado por estas. Mas no así en la economía interna colombiana, donde los

beneficios son visibles en la obtención de riqueza y aumento competitivo de las empresas colombianas usuarias de las zonas francas.

Sin embargo, las políticas y normas implementadas para las zonas francas han potencializado las inversiones extranjeras muy por encima de lo previsto, promoviendo que un alto número de empresas exportadoras y no exportadoras busquen e implementen sus operaciones bajo esta plataforma. Los últimos cambios en las normas que rigen a estos entes, ocurridas en reformas tributarias de los años 2016, 2019, 2021 y 2022, han incrementado la carga impositiva en consecuencia desestimular el sector.

Partiendo que en Colombia antes de la ley 2277 del 2022, contábamos con once (11) impuestos, y para el año 2023 contamos con tres (3) adicionales para un total de catorce (14) impuestos del orden nacional, donde los sujetos pasivos se obligan según el hecho generador que desarrollen: *“i) Impuesto sobre la renta y complementarios, ii) Impuesto sobre las ventas (IVA), iii) Impuesto al patrimonio, iv) Impuesto nacional al carbono, v) Gravamen a los movimientos financieros (GMF), vi) Impuesto de timbre nacional, vii) Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (RST) para la formalización y la generación de empleo, viii) Impuesto nacional al consumo, ix) Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, x) Impuesto nacional al consumo de cannabis medicinal, xi) Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, xii) Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, xiii) Impuesto a las bebidas ultra procesadas azucaradas, xiv) Impuesto a los productos comestibles ultra procesados*

*industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.”<sup>3</sup>*

Este universo de impuestos ha venido desarrollándose en la línea del tiempo en las últimas décadas, afectando a las personas naturales y jurídicas, donde estas últimas que han formado o pertenecido a una Zona Franca se obligan según su hecho generador correspondiente, a partir de la Ley 1004 de 2005, estas entidades han contado con algunos beneficios para promover la inversión extranjera, las exportaciones y el empleo, sin embargo especialistas establecen que estos beneficios han generado un deterioro del déficit fiscal en Colombia.

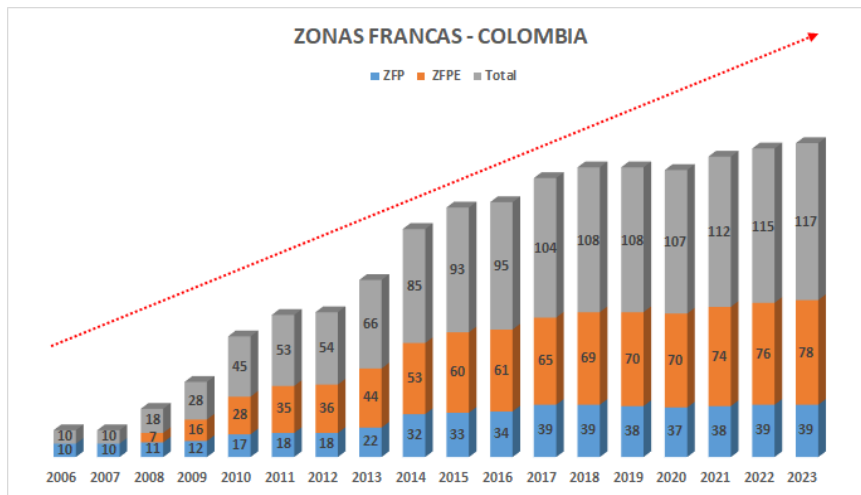
*“En Colombia el deterioro del déficit fiscal ha venido siendo una constante. A su vez, existe un número importante de tratamientos especiales tales como exenciones, deducciones, descuentos y tarifas diferenciales que distorsionan el sistema tributario y disminuyen los ingresos fiscales de manera significativa, generando una inequidad injustificable en la economía nacional. Un caso especial es las*

*exenciones en las zonas francas con pago en impuesto de renta del 15% y el descuento del 40% de descuento en renta por adquisición de activos fijos, entre otros.”*  
*(Barajas, 2011, p. 237).*

A partir del año 2006, el número de Zonas francas en Colombia han tenido una tendencia creciente del 1.070% (+107 ZF) desde el 2006(10 ZF) al 2023(117 ZF).

---

<sup>3</sup> Estatuto Tributario



Fuente: Boletín\_ZF\_Marzo\_23 DANE

Mientras otros colocan a las zonas francas como un instrumento prometedor:

*“Las zonas francas son un instrumento de política comercial que genera empleo, inversión y exportaciones, gracias a incentivos tributarios que reciben las empresas localizadas en su interior...” (Arévalo & Arévalo, 2019, p.151).*

Como lo podemos evidenciar en la balanza comercial de las zonas francas colombianas durante el año 2022, con un superávit de US\$528,7 millones FOB, Vs. año anterior 2021 registró un superávit de US\$ 1.189,9 millones FOB.<sup>4</sup>



Fuente: DANE – ZF p Preliminar

<sup>4</sup> Balanza comercial: enero-diciembre (2022-2021) P:3

“Las zonas francas (ZF) se convierten en un instrumento clave hoy en día, cuando el país busca aumentar su nivel de exportaciones y ser un punto de atracción para la inversión extranjera. Y la razón de ello es que otorgan ventajas tributarias, arancelarias, aduaneras, financieras y hasta de regulación, a las compañías que se establezcan en ellas para el desarrollo de sus actividades.

Según cifras del Dane, las exportaciones registradas en 2022 por las zonas francas superaron los US\$2.787 millones FOB, siendo las más relevantes, la de Rionegro, Barranquilla, Palmaseca, Cauca y La Cayena. En cuanto a los destinos que más mueven están: Estados Unidos (con US\$911 millones), Puerto Rico (con US\$247 millones), los países miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, México y Perú con US\$225 millones) y Países Bajos con US\$214 millones.”

Es claro que la plataforma de ZF en Colombia ha realizado un papel relevante incentivando la inversión extranjera, el crecimiento los territorios que tomaron este emprendimiento en el país han demostrado que el tener la atención de los extranjeros es muy importante para Colombia dado los beneficios que esta representa; sin embargo, el cuestionamiento que avanza en las últimas dos décadas es que en materia de inversión se avanza, pero es poco el crecimiento que refleja en relación el total de la inversión extranjera recibida en el país, por ello algunos especialistas o expertos, cuestionan el control o la desfiguración del objeto principal de las zonas francas ya que un gran número de empresas no exportadoras han hecho uso de esta figura económica, ya que la inversión entra a el país para reducir de una u otra forma tributos

y así comercializar sus productos a un menor precio en el mercado interno colombiano, haciendo uso de los beneficios otorgados, logrando pagar un menor impuesto.

Colombia desde el año 2015 al 2022 se han sancionado reformas tributarias, donde han presentado modificaciones al régimen especial inherentes a las zonas francas existentes en el país, que han implicado cambios de las condiciones que se consideraban como ventaja, y que en su momento atraía a los inversionistas a constituir empresas en dichas zonas por los beneficios tributarios a los que se podían acoger.

En estos últimos siete (7) años, Colombia ha tenido cinco reformas tributarias, de las cuales una fue declarada inexecutable, estas son:

1. Ley 1819 del 2016 (Reforma tributaria estructural)
2. Ley 1943 del 2018 (Ley de financiamiento) – Declarada inexecutable
3. Ley 2010 del 2019 (Ley de crecimiento económico)
4. Ley 2155 del 2021 (Ley de inversión social)
5. Ley 2277 del 2022 (Ley para la igualdad y la justicia social)

En materia del tributo, las empresas usuarias que constituyen a las zonas francas gozan de una serie de beneficios que se han consolidado así, durante el 2015 la tarifa única de impuestos de Declaración de Renta correspondía 15%; no generaban pago de IVA y arancel para bienes, equipos e insumos importados y no pagaban IVA para bienes, insumos y equipos comprados en el TAN (Territorio Aduanero Nacional), el cual, se entiende como la demarcación y/o limitación en la que se aplica la



legislación aduanera, en la cual se producen intercambios de bienes y/o servicios; de igual manera, para el 2015 gozaban de los siguientes beneficios:

*“Extraterritorialidad aduanera, no pago de tributos aduaneros para los bienes de capital, equipos y repuestos provenientes del exterior, los insumos que no hacen parte del proceso industrial y sean consumidos dentro de la ZF, no se nacionalizan, almacenamiento ilimitado de repuestos o materias primas extranjeras sin el pago de tributos aduaneros; nacionalizaciones parciales de mercancías, salidas de temporal de materias primas al territorio aduanero nacional para procesamiento parcial, destrucción de mercancías por deterioro, daño total o demerito absoluto y salidas de bienes de capital para reparación revisión o mantenimiento”*

Estos corresponden a incentivos que aplican las empresas que se ubicaban en estas zonas, las cuales, generan mayor ventajas tributarias respecto aquellas que están por fuera de esta clasificación.

No obstante, con la reforma tributaria estructural L.1819/2016, se incluyó un incremento a la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del 15% al 20% y adicional los bienes exentos con derecho a devolución de IVA (literal e, Art. 481 del ET, el cual indica:

*“Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios.”*

Además, mediante la Ley 2010(2019) se incluyó otro beneficio correspondiente a:

*“Los proyectos de Mega inversiones en zona franca a los cuales les aplicará el régimen del impuesto sobre la renta y complementario previsto para Mega inversiones.”*

Hasta el año gravable 2010 la legislación también permitía la deducción por inversión en activos fijos, la cual fue derogada por la Ley 1370 de 2009.

Con la aprobación de la última reforma tributaria Ley 2277 del 2022, se determinó una base gravable y tarifa mixta para los usuarios industriales, dependiendo del origen de sus ingresos. De esta forma, la renta debe cedularse en dos: Primero, los ingresos originados por las exportaciones de bienes y servicios, respecto de cuya base se aplicará la tarifa del 20%; y segundo, los ingresos que no corresponden a exportaciones de bienes y/o servicios, a los que les resultará aplicable la tarifa del 35%. De forma que, si el usuario lleva a cabo actividades de exportación y otras de venta al TAN, su impuesto será la suma del resultado de la cedula de exportación y de la no exportación.

Ahora para obtener el beneficio de la tarifa del 20%, los usuarios del régimen franco deberán elaborar un plan de internacionalización y de ventas anuales, con objetivos máximos de ingresos netos obtenido de las operaciones realizadas con el TAN mas los ingresos de la actividad para la cual fueron autorizados, reconocidos o calificados dentro del régimen franco. El usuario industrial de la ZF deberá suscribir un acuerdo donde conste lo mencionado ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables que correspondan.

De incumplirse los objetivos máximos o de no suscribir el acuerdo, procederá la aplicación de la tarifa general del artículo 240 ET.

Sin embargo, el control que indica esta reforma puede traducirse en limitación y muy difícil de administrar por parte del estado, resultando en altos costos de operación desde el punto de vista tributario o fiscalización al conceder tantos beneficios al grupo calificado como usuarios industriales.

Situación que genera que los inversionistas de las compañías que se trasladaron o crearon zonas francas sientan desconfianzas en la estabilidad tributaria que le ofrecen los gobiernos en determinados periodos. Sin embargo, estos beneficios tributarios otorgados han sido cuestionados por los alcances que han tenido, debido a que han sido comparándolos con las empresas que se encuentran ubicadas fuera de estas zonas y el nivel de carga tributaria que están han tenido que soportar, generando que los gobiernos modifiquen algunos incentivos.

## Conclusiones

Los beneficios tributarios establecidos para las Zonas francas, ha atraído la inversión extranjera, la generación de empleo e impulso al crecimiento y desarrollo económico, etc., pero al validar el desarrollo de las ZF en las última dos décadas se visualiza que a partir del 2006(L.1004/2005) facilitó la formación de estas con usuarios no exportadores, promoviendo la distorsión o desviando el espíritu de esta figura o plataforma que consiste en el incremento de las exportaciones para estar a nivel competitivo ante los demás países del mundo que también han desarrollado zonas francas y no generar inequidad en el territorio nacional con las demás empresas que realizan la misma actividad, tamaño y capital, pero con una carga impositiva mayor.

Los beneficios tributarios, deben ser limitados en el tiempo para cada empresa o sector al que se le conceden, atados al cumplimiento de unos objetivos previamente planificados y ratificados ante los entes de control y con ello no promover la inequidad económica. Por tanto, los recursos son un premio a los mejores, nunca un subsidio a las empresas oportunistas. “Según Carta Financiera (1998) se debe otorgar total neutralidad a las empresas sin otorgar ventajas que perjudiquen la competencia y la igualdad sin dar prerrogativas a competidor alguno. Esto, por supuesto, para que no se generen altas rentas a las empresas protegidas en detrimento de todos los consumidores (Kalmanovitz, 2010) y evitar que se cumpla la teoría del «public choice».”

Finalmente, no debe haber un tratamiento diferencial entre las empresas de la misma industria que estén dentro las zonas francas y fuera de ellas, porque se termina promoviendo el desinterés de la inversión, las oportunidades laborales, el crecimiento y el desarrollo económico y social. Se espera con la medida establecida en la reforma

2022, desestimular a las empresas no exportadoras a no usar el sector franco para disminuir su carga impositiva para generar al menor costo sus productos y obtener con ello mejor rentabilidad que las empresas del TAN.

Con la definición de tarifa mixta para los usuarios industriales de ZF, los tres impuestos nuevos que aplican según la actividad del usuario, es claro que, aporta a la disminución del gasto público, por consiguiente, mejorando el déficit fiscal.

Es importante resaltar que en las últimas décadas Colombia trae un enfoque de reformas fragmentadas que han generado un grado de inestabilidad jurídica a nivel impositivo, en los últimos 25 años ha tenido doce (12) reformas tributarias a lo cual la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios manifiesta en su último informe del año 2021 lo siguiente:

“La pandemia del COVID-19 ha expuesto las deficiencias estructurales que el sistema tributario de Colombia ha sufrido por un largo periodo de tiempo. El sistema tributario no logra aportar los ingresos que el gobierno requiere para cumplir con las necesidades legítimas de sus ciudadanos, en gran parte debido al despliegue de gastos tributarios que han perjudicado la base tributaria del país. Esta gama de gastos tributarios ha complicado aún más el altamente complejo sistema, desincentivando iniciativas empresariales e inversiones, facilitando la evasión y elusión fiscal, y también frenando el desarrollo económico del país. El régimen tributario actual tampoco ha logrado abordar las desigualdades en la distribución de los ingresos y de la riqueza.”

“El enfoque tradicional colombiano para la introducción de reformas fragmentadas no generará suficientes ingresos para financiar el déficit presupuestario

del gobierno. Se requiere una reforma fundamental y la crisis actual debería emplearse con el fin de mejorar el diseño del sistema tributario.

Esto no solo ayudaría a recaudar ingresos a corto plazo, sino que también podría permitirle a Colombia acercarse a un sistema tributario más simple, eficiente y equitativo; uno que financie un fortalecimiento en la red de protección social, así como una mayor inversión en infraestructura, educación y salud, con el fin de generar prosperidad para todos los colombianos.”

“Sin embargo, una reforma no solo se trata de diseñar nuevas normas tributarias, también requiere un cambio mayor en la forma en la cual los políticos y legisladores nacionales conciben, formulan e implementan la política tributaria. Colombia ha desarrollado el hábito de emplear de forma excesiva los gastos tributarios, intentando superar los problemas sociales y económicos estructurales que requieren de reformas más allá de las capacidades del sistema tributario. Se tiene que poner fin a este enfoque.”

## Referencias

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI (2021) Resumen Ejecutivo:  
Estudio De Impacto Jurídico, Económico Y Fiscal De Las Zonas Francas

<https://www.andi.com.co/Uploads/RESUMEN%20EJECUTIVO%20-%20ESTUDIO%20DE%20IMPACTO%20JUR%20C3%8DDICO%20ECON%20C3%93MICO%20Y%20FISCAL%20DE%20LAS%20ZONAS%20FRANCAS.pdf>.

Arévalo Luna Guillermo Alexander & Arévalo Lizarazo Guillermo Alejandro (2019).  
Las zonas francas en Colombia: desarrollo empresarial y regional, 2009 – 2016. Apuntes  
del CENES Vol. 38 No. 68 Pág. 151 – 184

Barajas R. (2011). Beneficios tributarios y su relación con el déficit fiscal en  
Colombia, durante el período comprendido entre los años 2005 y 2010. *Revista de  
Investigaciones UNAD, volumen 10, (2), 238-261*

Callejas Restrepo, K. (2021). *Las zonas francas y los beneficios tributarios en  
Colombia. Ágora Revista Virtual de Estudiantes. 9 (12). Pág. 19-31.*

Diago Federico & Chavarro Ronald (2014). Las zonas francas como mecanismo  
de inversión extranjera. *Revista Dictamen libre No. 14 - 15 Pág. 111 – 117*

Gonzalo Lorenzo, socio del Estudio Jurídico Scelza & Montano (2012). Zonas  
francas: idas y vueltas de un instrumento codiciado. *Revista de negocios del IEEM, Pág.  
30 – 31.*

Ley 1004 de 2005. Por la cual se modifican un régimen especial para estimular la  
inversión y se dictan otras disposiciones. 30 diciembre de 2021.

La República (abril, 2023), Las zonas francas e infraestructura

<https://www.larepublica.co/especiales/zonas-francas-e-infraestructura/>

Ramírez Álvarez, Luis Alejandro (2009). Efectos de la nueva reglamentación de zonas francas sobre el impuesto al valor agregado en Colombia. *Revista de derecho privado* No. 42 Pág. 3-18.

Ramos Jorge F.& Rodriguez Karen Z. (2011). Zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta. *Borradores de Economía*, No. 657 Pág. 2, 5-7, 11

Uribe, U., (2000). Los gastos fiscales o incentivos tributarios. *Revista Contaduría* (37), 129-152.

Trujillo, H. (2020). Principios fundamentales y constitucionales de los tributos y su recurrencia en las demandas de inconstitucionalidad a las leyes de financiamiento y crecimiento económico. [Tesis de Posgrado, Fundación Universitaria Jorge Tadeo Lozano]. Archivo digital.

<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/10852/Trabajo%20de%20grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>