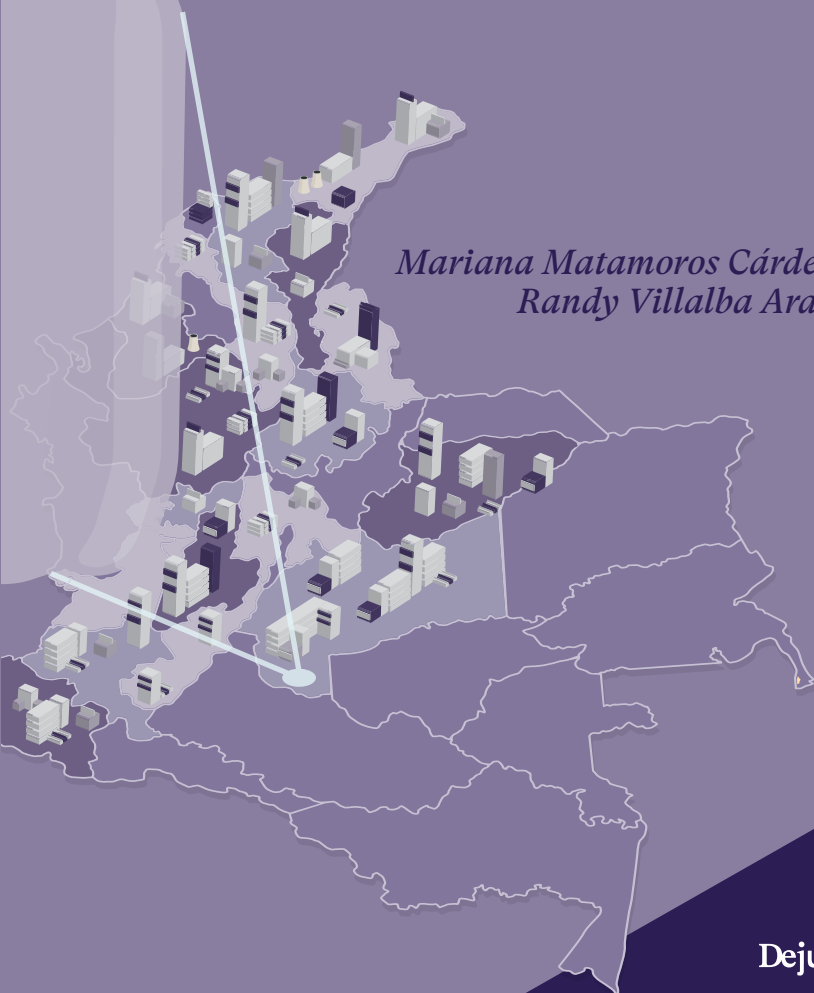


Política pública al derecho / Editorial Dejusticia

# LOS BENEFICIOS DE LAS ZONAS FRANCAS: DESAFÍOS EN SU SEGUIMIENTO CON INFORMACIÓN PÚBLICA LIMITADA

*Mariana Matamoros Cárdenas  
Randy Villalba Arango*



Dejusticia



**LOS BENEFICIOS DE  
LAS ZONAS FRANCAS  
DESAFÍOS EN SU SEGUIMIENTO CON  
INFORMACIÓN PÚBLICA LIMITADA**

MARIANA MATAMOROS CÁRDENAS  
RANDY VILLALBA ARANGO

Editorial **Dejusticia**

**En los últimos años, se ha suscitado** un amplio debate en torno al impacto del Régimen de Zonas Francas (ZF) en el desarrollo económico del país, siendo objeto de análisis y discusión en la academia, las organizaciones civiles y el ámbito gubernamental. Los focos de atención se han centrado en aspectos fundamentales: primero, la disparidad e ineficiencia tributaria entre las Zonas Francas que reciben incentivos fiscales y otros contribuyentes dentro del territorio aduanero nacional que carecen de estos beneficios; segundo, los costos fiscales generados para el Estado debido a los incentivos tributarios otorgados en las ZF; y, por último, la ausencia de herramientas de seguimiento que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos económicos establecidos para las Zonas Francas a fin de acceder a dichos beneficios tributarios.

En este contexto y en consonancia con los principios de derechos humanos en la política fiscal, el propósito de esta investigación es evaluar la equidad económica y fiscal de este régimen. Adicionalmente, en el marco específico de Dejusticia, existe un interés particular en determinar si el sector de las bebidas endulzadas hace uso de las Zonas Francas para aprovechar exenciones y tarifas tributarias reducidas. Por lo tanto, otro objetivo crucial de esta investigación es identificar las empresas de este sector ubicadas en Zonas Francas y evaluar si cumplen con los requisitos normativos para acceder a los incentivos fiscales que les son otorgados.

**Palabras claves:** zonas francas, beneficios tributarios, internacionalización, justicia económica, bebidas ultraprocesadas.

**In recent years, a broad debate** has unfolded regarding the impact of the Free Trade Zone (FTZ) regime on the economic development of the country. This subject has become the focus of analysis and discussion in academia, civil organizations, and government circles. Attention has been primarily directed towards fundamental aspects: firstly, the tax disparity and inefficiency between Free Trade Zones benefiting from fiscal incentives and other taxpayers within the national customs territory lacking these advantages; secondly, the fiscal costs incurred by the state due to the tax incentives granted in the FTZs; and finally, the absence of monitoring tools to assess compliance with the economic objectives set for the Free Trade Zones in order to access these tax benefits.

In this context and in accordance with human rights principles in fiscal policy, the purpose of this research is to assess the economic and fiscal fairness of this regime. Additionally, within the specific framework of Dejusticia, there is a particular interest in determining whether the sweetened beverages sector utilizes Free Trade Zones to take advantage of tax exemptions and reduced tariff rates. Therefore, another crucial objective of this research is to identify the companies in this sector located in Free Trade Zones and evaluate whether they comply with the regulatory requirements to access the granted fiscal incentives.

**Keywords:** Free trade zones, tax benefits, internationalization, economic justice, ultra-processed beverages.

Para citar este libro:

Matamoros Cárdenas, M. & Villalba Arango, R. S. (2024).

*Los beneficios de las Zonas Francas: Desafíos en su seguimiento con información pública limitada.* Dejusticia.

# **LOS BENEFICIOS DE LAS ZONAS FRANCAS**

## **DESAFÍOS EN SU SEGUIMIENTO CON INFORMACIÓN PÚBLICA LIMITADA**

**MARIANA MATAMOROS CÁRDENAS  
RANDY VILLALBA ARANGO**

*políticas públicas al derecho* / **Editorial Dejusticia**

Mariana Matamoros Cárdenas

Los beneficios de las Zonas Francas: Desafíos en su seguimiento con información pública limitada / Mariana Matamoros Cárdenas, Randy Sebastián Villalba Arango – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2024.

136 páginas; 22 cm. – (Políticas públicas al derecho)  
ISBN 978-628-7517-97-4

1. Zonas francas 2. beneficios tributarios 3. internacionalización 4. justicia económica 5. bebidas ultraprocesadas

ISBN 978-628-7517-98-1 versión digital  
ISBN 978-628-7517-97-4 versión impresa

Preparación editorial  
Diego Alberto Valencia

Cubierta  
Diana Carolina González

Revisión de textos  
Andrés Felipe Hernández C.

Primera edición  
Bogotá, D.C., Colombia, noviembre 2024

Este texto puede ser descargado gratuitamente en  
<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional  
Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Dejusticia  
Calle 35 # 24-31, Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: (57) 601 608 3605  
[www.dejusticia.org](http://www.dejusticia.org)

## Contenido

Agradecimientos	9
Lista de siglas	10
1. Introducción	11
2. Definición, función y normatividad de las zonas francas	21
3. Monitoreo de zonas francas: ¿la información pública disponible es adecuada?	35
4. Lupa a la industria de bebidas usuaria de las zonas francas	58
5. Análisis del régimen de zonas francas a partir de los principios de los derechos humanos en política fiscal	76
6. Conclusiones	84
Referencias	92
Anexos	101

## Los Autores

### Mariana Matamoros Cárdenas

Economista y magíster en Economía con experiencia en análisis de política fiscal. Actualmente es investigadora de Dejusticia en la línea de Justicia Fiscal. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-9336-2112>

### Randy Villalba Arango

Economista y magíster en Economía de Políticas Públicas, con experiencia en analítica de datos y métodos mixtos. Actualmente es investigador en Dejusticia en la línea de Justicia Económica. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1631-XXXX>

## Agradecimientos

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a Diana Guarnizo y Rodrigo Uprimny, directores de las líneas de Justicia Económica y Justicia Fiscal, quienes no solo nos proporcionaron valiosos comentarios, sino que también nos brindaron su apoyo invaluable a lo largo de nuestra investigación. Así mismo, deseamos reconocer los aportes del profesor Camilo Alejandro Espitia, quien nos instó a hacer precisiones más detalladas al analizar los resultados obtenidos en este documento.

También agradecemos a Adriana Torres, coordinadora de la línea de Justicia Económica, a Vivian Newman, directora de la línea de Transparencia y Derechos Digitales, y a Sergio Pulido, Coordinador del área de litigio estratégico de Dejusticia, por abrirnos espacios de conversación para abordar cuestiones normativas, de redacción y de análisis sobre el texto. Adicionalmente, extendemos nuestro más sincero agradecimiento a Ladyane Souza, quien formó parte del programa de *fellows* de la línea de Justicia Económica en 2022. Su participación fue fundamental pues nos guió a comprender la importancia de estudiar la justicia económica en las zonas francas de Colombia.

Finalmente, expresamos nuestra gratitud con la ciudadanía que compartió sus experiencias particulares en las zonas francas y proporcionó documentación crucial para enriquecer nuestra investigación. Su colaboración fue esencial para obtener una visión más completa y enriquecedora de esta temática.

## Lista de siglas

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
AZFA	Asociación de Zonas Francas de las Américas
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales
EAM	Encuesta Anual Manufacturera
IED	Inversión extranjera directa
IVA	Impuesto al valor agregado
PIB	Producto interno bruto
PDHPF	Principios de derechos humanos en política fiscal
TAN	Territorio aduanero nacional
TET	Tasa efectiva de tributación
ZEE	Zonas económicas especiales
ZF	Zona franca
ZFP	Zona franca permanente
ZFPE	Zona franca permanente especial
ZESE	Zonas económicas y sociales especiales
ZFT	Zona franca transitoria

## 1. Introducción

Las zonas económicas especiales (ZEE) se han convertido en un instrumento clave para promover la transformación productiva, la inserción en mercados internacionales y la atracción de inversión. Según datos de la United Nations Conference on Trade and Development ([UNCTAD], 2023), existen cerca de 7000 ZEE distribuidas en aproximadamente 145 países. Dentro de estas zonas existen una amplia variedad de tipos específicos, incluyendo las zonas de innovación y desarrollo, los parques industriales y las zonas francas (ZF). Nuestra investigación está centrada exclusivamente en estas últimas.

En Colombia, la primera zona franca se fundó en Barranquilla, mediante la Ley 105 de 1958, y 47 años después se estableció el actual régimen franco, por medio de la Ley 1004 de 2005. Este fue un periodo de apertura económica, en el cual el comercio exterior tomó protagonismo en la economía de la región. Actualmente, la reglamentación principal que rige el desarrollo de las zonas francas es el Decreto 2147 de 2016, que contiene todas las disposiciones respecto a su creación, requisitos y funcionamiento.

Según información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit), a la fecha de esta publicación, Colombia cuenta con 119 zonas francas. De ellas, 42 son zonas francas permanentes (ZFP), en las que varios usuarios desarrollan actividades industriales de bienes y servicios o actividades comerciales, y 77 son zonas francas permanentes especiales (ZFPE), donde se instala un único usuario con actividades plenamente industriales.

En 2022, la aprobación de la “reforma tributaria para la igualdad y la justicia social” (Ley 2277 de 2022) generó debates sobre eliminar la continuidad de los incentivos fiscales para las personas jurídicas que operan en las zonas francas. Con esto se propuso que los usuarios industriales de estas zonas acuerden con el Mincit un plan de internacionalización donde se establezcan objetivos anuales de ventas para que se aplique la tarifa diferencial del 20 % del impuesto sobre la renta (estipulada en el artículo 240-1 del estatuto tributario). Sin embargo, la propuesta fue demandada ante la Corte Constitucional y, como resultado, se declaró condicionalmente constitucional. Es decir que la tarifa diferencial seguirá aplicando sin ningún tipo de condiciones para aquellos usuarios industriales de zona franca que hubiesen sido calificados como tales al 13 de diciembre de 2022 (Sentencia C-384, 2023). Por su parte, los usuarios y las ZF que se creen después de dicha fecha sí deberán cumplir con un plan de internacionalización para acceder a la tarifa diferencial sobre el impuesto de renta.

Otra medida que planteó la reforma tributaria fueron los impuestos dirigidos para la industria de bebidas endulzadas, por la elaboración de productos que son considerados no saludables debido a su alto contenido de azúcares añadidos, los cuales — como ha evidenciado la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2021)— están aumentando el riesgo de sufrir enfermedades degenerativas. En Colombia, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud, 2016), las bebidas endulzadas como factor de riesgo son causantes del 13 % de la mortalidad por diabetes y del 5 % de la mortalidad por enfermedades cardiovasculares. A pesar de ello, este sector de bebidas dañinas para la salud —que es renuente a los impuestos saludables— ha recibido beneficios tributarios al ubicarse en estas zonas.

En vista de lo anterior, este documento es el resultado de una investigación enfocada en analizar el comportamiento económico y tributario de las zonas francas, con especial atención en la industria de bebidas endulzadas. Todo esto se hace a la luz de los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia (art. 363), así como de los principios de derechos hu-

manos en política fiscal (en adelante PDHPF)<sup>1</sup>, los cuales han sido difundidos por Dejusticia y otras organizaciones de la sociedad civil para orientar los dilemas de justicia presentes en la creación de impuestos, beneficios tributarios y la asignación de recursos públicos.

Así las cosas, con el objeto de contribuir a las discusiones de política pública en Colombia, se busca responder a las siguientes preguntas de investigación:

- Con base en los principios constitucionales de Colombia y en los PDHPF, ¿las ZF cumplen con los objetivos económicos para los cuales fueron creadas, justificando los beneficios tributarios que reciben?
- ¿El seguimiento actual que hace el gobierno a la política de ZF cuenta con información pública suficiente para la veeduría ciudadana?
- ¿Qué tipo de empresas que producen bebidas endulzadas operan en las ZF?

Para ello, el documento se divide en seis secciones. La primera es una introducción, donde se hacen precisiones metodológicas y se presenta el estado del arte. La segunda sección aborda las definiciones y funciones de las zonas francas, junto con el marco normativo que regula el sector en Colombia. En la tercera se analiza si las zonas francas cumplen con los objetivos económicos estipulados por la normatividad colombiana para acceder a los beneficios tributarios. La cuarta sección se centra en la industria de bebidas endulzadas ubicada en las zonas francas. En la quinta sección, se analiza la consonancia de las zonas francas con los PDHPF y, finalmente, en la sexta sección se presentan comentarios y recomendaciones generales.

Es importante señalar que el enfoque de este estudio en la industria de bebidas endulzadas fue promovido por recursos provenientes de Bloomberg Philanthropies, un actor clave en la promoción de políticas fiscales de salud pública. Dicha organización trabaja con gobiernos y organizaciones locales en

---

1 Dejusticia es una de las diez organizaciones que conforman el comité motor de esa iniciativa. Ver información sobre la iniciativa en: <https://www.derechosypoliticafiscal.org/es/>

América Latina para diseñar e implementar impuestos sobre las bebidas azucaradas. Este apoyo incluye campañas de concienciación pública, investigación y recopilación de datos para demostrar los beneficios de dichas políticas, así como asistencia en la formulación de estrategias efectivas para reducir el consumo de bebidas endulzadas y mejorar la salud de la población. Además, indicamos que los recursos utilizados para la elaboración de este documento provienen de la iniciativa PDHPF, financiada por Wellspring Philanthropic Fund.

## 1.1 Metodología

Con el propósito de responder a las preguntas de investigación ya mencionadas, este documento se desarrolló utilizando una metodología de investigación que integra enfoques cualitativos y cuantitativos. Dado el acceso limitado a información pública sobre las zonas francas, los análisis se complementaron presentando derechos de petición a diversas entidades públicas. Así las cosas, el proceso de recolección de datos se estructuró en dos fases: cuantitativa y cualitativa.

En la fase cuantitativa se recopiló la información disponible sobre las zonas francas a partir de fuentes nacionales como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit), la Superintendencia de Sociedades y la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). Para las fuentes internacionales, se utilizó información de los reportes anuales de la UNCTAD (2019) y de la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA), que es el gremio regional más importante en Iberoamérica y ofrece estadísticas generales de diversos países de Latinoamérica y el Caribe.

En la etapa cualitativa se recogió información de informes e investigaciones realizadas por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, así como de fuentes académicas, informes de expertos tributarios y documentos de política pública (que están señalados en las referencias). Se enviaron también derechos

de petición a varias entidades gubernamentales<sup>2</sup> (ver anexos) para obtener información detallada acerca de los usuarios de las zonas francas. Además, se realizaron entrevistas a expertos en el sector para complementar y enriquecer el análisis.

## 1.2 Estado del arte

La Ley 1004 de 2005 define zona franca como un área geográfica delimitada fuera del territorio aduanero nacional (TAN) destinada al desarrollo de actividades industriales de bienes y servicios o actividades comerciales que está regida por un régimen especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. El objetivo de estas zonas es actuar como instrumentos de política comercial, fomentando el empleo y la inversión, promoviendo la competitividad, generando economías de escala y simplificando los procedimientos de comercio. En este sentido, las ZF buscan tener un impacto significativo en la economía nacional.

Existen posturas divididas respecto a las zonas francas. Por un lado, algunos argumentan que estas áreas son motores del desarrollo económico, ya que impulsan la industrialización y el crecimiento económico de los países. Por el otro, los críticos advierten que las zonas francas pueden exacerbar desigualdades regionales, provocar pérdida de ingresos fiscales y fomentar prácticas laborales cuestionables. Además, señalan que los beneficios suelen concentrarse en grandes empresas multinacionales, dejando en desventaja a las pequeñas y medianas empresas locales.

Según investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como Jaime Granados (2003), las zonas francas son instrumentos diseñados para impulsar las exportaciones. Si bien inicialmente fueron concebidas como regímenes de excepción para fomentar la apertura comercial, estas zonas han desempeñado un papel fundamental en las estrategias de desarrollo económico y en los procesos globales de producción. Por

---

2 Dos derechos de petición al MinCIT, un derecho de petición a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y un derecho de petición al DANE.

esta razón, se les han otorgado beneficios aduaneros significativos en comparación con las áreas del TAN. En consonancia con esta perspectiva, Rafael García y Héctor Ospina (2017) —de la Universidad Nacional de Colombia— y Luis Jorge Garay (1998) —en un estudio para el Departamento Nacional de Planeación (DNP)— señalan que las zonas francas en Latinoamérica cumplen una función sustantiva en la generación de exportaciones, considerando que esta ha sido su misión principal desde la década de los noventa. Esto, a su vez, impulsa la inversión extranjera, gracias a los procesos de integración productiva e industrial de las cadenas de valor. Así, cada actividad que se desarrolla en las zonas francas agrega valor a los productos o servicios desde su concepción hasta la entrega final.

Indudablemente, con la globalización afianzándose como un pilar fundamental para el desarrollo económico de las naciones, el comercio de mercancías producidas y comercializadas en zonas francas se ha erigido como un punto central en la agenda económica de Latinoamérica. En este sentido, estas zonas se han convertido en un componente esencial para atraer la inversión extranjera directa (ANDI, 2019; García-Cáceres & Ospina-Estupiñán, 2017), impulsada por ventajas arancelarias y exenciones de impuestos directos (Pasha, 2019). En concordancia, otros estudios de caso, especialmente en Asia y África (Abrego *et al.*, 2020; Farole & Akinci, 2011), han evidenciado que las zonas francas fortalecen la inversión extranjera directa, además de fomentar el desarrollo industrial, la producción y las ventas al exterior.

Sin embargo, investigadores como Susanne Frick, Andrés Rodríguez y Michael Wong (2018) indicaron que prácticamente no hay investigaciones cuantitativas sobre qué impulsa el dinamismo de las zonas francas en países emergentes. En cambio, encontraron que las ZF no son catalizadoras de crecimiento y que los paquetes de incentivos, incluso tributarios, para las empresas no parecen producir frutos para el dinamismo económico en la zona. Igualmente, otras investigaciones como la de François Bost (2019) han señalado que la implementación de zonas francas ha estado frecuentemente vinculada a numerosos abusos relacionados con regulaciones laxas y estándares que po-

siblemente no se cumplen respecto a los objetivos con que fueron creadas, como la generación de empleo y el aumento de las exportaciones.

Hay otras investigaciones de algunas organizaciones internacionales que se han enfocado en analizar la disparidad entre las empresas usuarias de las zonas francas y las que están en el TAN. Por ejemplo, El Banco mundial (2012) —que en otras investigaciones mostró las bondades de las ZF— le recomendó a los gobiernos de Latinoamérica cambiar el modelo de las zonas francas por uno que genere mayor competencia entre empresas, para eliminar obstáculos y permitir que todo tipo de empresas operen bajo las mismas condiciones, lo cual permitiría incrementar el encadenamiento entre las empresas extranjeras y la economía local. En la misma línea, el BID (2012) señaló la necesidad de evaluar constantemente los objetivos de las zonas francas y su relación con los incentivos tributarios y con sus políticas frente al cuidado ambiental. Así es posible crear estrategias que reformen el régimen o que eliminen aquellos incentivos que no aportan a las regiones de los países donde funcionan las zonas francas.

Por otro lado, Fernando Ocampo (2018) sugirió que Centroamérica debería ajustar sus regulaciones en función de los acuerdos comerciales, ya que en la práctica las zonas francas disfrutan de un régimen especial a nivel nacional y, además, se benefician de tratamientos preferenciales producto de los acuerdos de libre comercio. Esto genera una situación de inequidad frente a las empresas que no están dentro del régimen de zonas francas, pero que operan en la misma región y desarrollan la misma actividad económica. Por su parte, Rafael García y Héctor Ospina (2017) también destacan la importancia de evaluar los procesos regulatorios de las zonas francas en Latinoamérica, luego de identificar un desequilibrio social en México, donde, si bien las ZF han contribuido al aumento del empleo, también se ha observado un significativo desequilibrio social vinculado a salarios relativamente bajos.

Para el caso de Colombia, el informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (MinHacienda, 2021) señaló que la carga tributaria estándar sobre las empresas no es competitiva

a nivel internacional, lo que ha generado obstáculos para atraer inversión. Esto se ha mitigado con la introducción de zonas francas, sobre las cuales se han creado una gran variedad de incentivos tributarios, pero sin hacerles seguimiento y evaluación. Además, debido al tratamiento tributario especial que se les aplica, las empresas usuarias de las zonas francas mantienen rentas gravables demasiado bajas. Por ejemplo, por el gasto que generan las ZF y sus usuarios, solamente en 2022 la nación dejó de recibir un recaudo tributario por concepto de impuesto de renta de 1 billón de pesos, lo que representa el 0,07 % del PIB. Si bien este puede ser un porcentaje bajo, es equivalente, por ejemplo, al presupuesto para el funcionamiento anual del congreso de Colombia. De acuerdo con esto, la Comisión sugirió que el sistema tributario se enfoque en incrementar la competitividad del régimen de impuestos corporativos estándar en el TAN. Así, el país ya no requeriría el mal uso del régimen de zonas francas que promueve tratamientos tributarios preferenciales, erosiona el recaudo de la nación y genera inequidad con empresas del TAN.

En contraste, Enrique Pinzón Álvarez y Julio Lora Suarez (2015) afirman que las zonas francas en Colombia contribuyen al crecimiento de la economía y se han convertido en motores de desarrollo regional. Esto mismo concluyó la ANDI (2019) en su estudio sobre el impacto jurídico, económico y fiscal de las zonas francas. Además, esta entidad indicó que dichas zonas deben seguir evolucionando para garantizar su relevancia, pues jalonan la dinámica exportadora del país y son un instrumento de política de desarrollo regional. Contrario a lo que sugiere la Comisión de Expertos (MinHacienda, 2021), la ANDI concluye que los incentivos tributarios están bien justificados y se debe garantizar el acceso a este régimen para más empresas. Finalmente, el estudio señala que las mediciones tradicionales sobre la contribución de las ZF al recaudo tributario sesgan la visión global con la que se debería analizar el sistema.

Varias investigaciones académicas, como las de Castellanos *et al.* (2019) y Herrera (2016), han concluido que las zonas francas en Colombia han desempeñado un papel importante en el desarrollo del comercio exterior del país, fortaleciendo la inversión nacional y extranjera, así como la generación de empleo.

En la misma línea, actores como la ANDI, mediante su estudio de impacto jurídico económico y fiscal de las zonas francas (2019), o Analdex (2023), en sus informes sobre comercio exterior, señalan que estas zonas desempeñan un papel fundamental en el desarrollo regional y permiten la nivelación fiscal internacional.

Sin embargo, según estadísticas de la AZFA (2022), la promoción de las exportaciones ha sido relativamente baja en el país. En perspectiva, en 2022, en Uruguay —el país con más empresas instaladas en ZF en Latinoamérica— las exportaciones de ZF representaron el 7,5 % del PIB, mientras que en Colombia —el segundo país con mayor número de empresas usuarias de ZF— las ventas al exterior de estas zonas representaron solo el 0,8 % del PIB. En República Dominicana, el tercer país con más empresas en ZF, estas ventas alcanzaron el 6,3 % del PIB. Así mismo, Jorge Ramos y Karen Rodríguez (2011) del Banco de la República, evidenciaron un bajo nivel de ejecución de las ZF frente a los compromisos adquiridos en materia de inversión y de empleo, especialmente en el caso de las zonas francas permanentes.

Otros estudios han centrado sus investigaciones en el desarrollo regional. Así, autores como Arévalo Luna y Arévalo Lizarazo (2019) encontraron desigualdades territoriales provocadas por las zonas francas. En respuesta, sugieren crear nuevas políticas públicas en favor de las regiones periféricas y con mayor atraso relativo que faciliten la armonización del desarrollo local, creando nuevas facilidades para la provisión del desarrollo y mejorando el acceso a zonas francas para todo tipo de empresas.

Ahora bien, no se encontraron investigaciones que analicen las ZF desde la perspectiva de los principios tributarios constitucionales de Colombia; mucho menos desde la óptica de los principios de derechos humanos y política fiscal (PDHPPF)<sup>3</sup>. Dichos principios fueron planteados por organizaciones de socie-

---

3 Estos principios fueron elaborados por una coalición de sociedades civiles de diversos países de la región, tomando como referencia las normas internacionales de derechos humanos; los avances doctrinarios de instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los órganos de tratados y los relatores especializados de Naciones Unidas; así como los desarrollos constitucionales en Latinoamérica en este ámbito.

dad civil<sup>4</sup> como marco de referencia para supervisar políticas fiscales, incluyendo el régimen de zonas francas. Además, actúan como un horizonte justificativo para crear opciones de política respaldadas en la realización de los derechos humanos y en la movilización de los recursos estatales (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021).

La relevancia de la industria de bebidas endulzadas en las ZF tampoco ha sido un foco de investigación. Es por esto que Dejusticia, como una de las organizaciones promotoras de los impuestos saludables a las bebidas endulzadas en pro de la salud pública, tiene una motivación particular por analizar qué empresas de esta industria se benefician de las condiciones especiales de las zonas francas. Vale la pena recordar que, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2015), los cambios mundiales en la venta de alimentos y bebidas ultraprocesadas durante la última década y el vínculo entre el aumento de la participación en el mercado de esos productos y la epidemia de obesidad en Latinoamérica y el Caribe son problemas de salud que no deben pasar por alto las agendas públicas. Mucho menos cuando estos productos que afectan negativamente la salud indirectamente están obteniendo beneficios fiscales y aventajándose de un régimen especial para disminuir sus costos de producción.

Como lo señala la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2017), las medidas educativas y de concientización son relevantes para combatir los factores que promueven el sobrepeso y la obesidad. Sin embargo, estas deben complementarse con otro tipo de medidas que, desde diferentes frentes, hagan parte de una política de salud pública integral (Riebl *et al.*, 2015). Por ello, los impuestos a las bebidas ultraprocesadas se han justificado como una política que debe implementarse para corregir estas fallas del mercado.

---

<sup>4</sup> Estas son: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Argentina; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Colombia; FUNDAR - Centro de Análisis e Investigación, México; Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Brasil; Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFALC); Regional Center for Economic and Social Rights (CESR), internacional (secretaría de la iniciativa).

Considerando todo lo anterior, no podrían obtenerse impactos significativos con los impuestos saludables si al tiempo se le están otorgando beneficios tributarios a estas industrias, las cuales, gracias a los menores costos, pueden ofrecer sus productos a menores precios y absorber el impuesto. En este orden de ideas, luego de entender el objetivo de las zonas francas y su cumplimiento conforme a la normativa colombiana, en este documento se pondrá bajo la lupa a la industria de las bebidas endulzadas que se ubica en ZF.

## 2. Definición, función y normatividad de las zonas francas

Las zonas francas, que hacen parte del espectro de zonas económicas especiales, están definidas como áreas específicas dentro de un país donde, por lo general, están ubicadas varias empresas o usuarios, las cuales desarrollan procesos industriales o comerciales de bienes y servicios bajo normativas particulares, con el objetivo primordial de atraer inversiones y facilitar el comercio internacional (Alansary & Al-Ansari, 2023). De acuerdo con John Dunning —economista reconocido como el padre de los negocios internacionales— estas zonas desempeñan un papel crucial en la economía, al ofrecer tres tipos de ventajas esenciales: la propiedad, la ubicación y la internalización (Dunning, 1988, 1995).

En cuanto a la propiedad, las zonas francas brindan un acceso diferenciado a materias primas en comparación con sus competidores, lo que permite aprovechar las economías de escala. Respecto a la localización, las empresas en ZF se benefician de su proximidad geográfica a proveedores y clientes, reduciendo los tiempos y costos asociados con el transporte de mercancías para tener una gestión logística eficiente. Finalmente, la internalización se traduce en tener un acceso más fluido a diversos mercados, con exenciones arancelarias para materias primas e insumos destinados tanto a la exportación como al mercado nacional (Dunning, 1988, 1995). Así, teóricamente, las ZF son un instrumento de política económica utilizado en el mundo, sobre

todo en países emergentes y en desarrollo, para impulsar la economía a través de la captación de inversión de capital y la simplificación de los procesos de internacionalización.

No obstante, cabe señalar que el concepto de zona franca se remonta a muchos siglos atrás, cuando los comerciantes operaban fuera de los barcos, moviendo cargas y reexportando mercancías con poca o ninguna interferencia de las autoridades locales. Las ZF como se conocen actualmente aparecieron en los años sesenta, y comenzaron a multiplicarse en los ochenta con la difusión de estrategias de desarrollo industrial orientadas a la exportación en muchos países, especialmente en Asia. Luego, la aceleración de la producción internacional a finales de los noventa y en la década del 2000, junto al rápido crecimiento de las cadenas de valor mundiales, generaron otra oleada de nuevas zonas francas, especialmente en muchos países en desarrollo de todas las regiones del mundo, como un intento por dinamizar la economía (Alansary & Al-Ansari, 2023).

En los últimos veinte años, el número de ZF en el mundo se ha duplicado, y estas se han posicionado como las responsables de la política industrial, de inversión y de comercio exterior de los gobiernos. Esto ocurrió por varias razones, entre ellas que: (i) las ZF atraen con relativa facilidad inversión extranjera y generan competitividad; (ii) hay un bajo costo percibido en términos relativos, pues sostener establecimientos en zonas francas resulta más barato en comparación a cumplir con la normativa ordinaria; (iii) están apareciendo tipos de zonas especiales dirigidas a los mercados nacionales y a las capacidades de innovación (por ejemplo, zonas científicas, de alta tecnología o verdes); y (iv) parece ser que los beneficios tributarios y aduaneros captan mayor atracción de capitales y facilitan el comercio exterior, por lo que los gobiernos mantienen bajos impuestos y generan exenciones.

De acuerdo con la AZFA (2022), actualmente existen en Iberoamérica 700 zonas francas, que fueron creadas desde 1923. En ellas hay en total 10 700 empresas instaladas, las cuales, gracias a los beneficios tributarios a los que acceden, generaron para el último año más de 2 700 000 empleos directos e indi-

rectos en toda la región. Respecto a su objetivo de dinamizar el comercio —aumentando las exportaciones y, por ende, impulsando la economía—, en algunos países las ventas al exterior desde las zonas francas representan un porcentaje significativo del total de exportaciones, como en Nicaragua, donde alcanzan el 46 %. De todas formas, en otros países, el impacto es mucho menor; en Perú, Brasil, Panamá y Ecuador representan menos del 1 % (AZFA, 2022) (ver tabla 1).

Tabla 1. Exportaciones y PIB de países pertenecientes a la AZFA (cifras de 2022)

País	Población (miles de habitantes)	PIB total (millones de dólares)	Exportaciones (millones de dólares)	Exportaciones desde zonas francas (millones de dólares)	Aporte de las ZF a las exportaciones totales	Aporte de las ZF al PIB
Nicaragua	6 948	15 711	7 870	3 616	45,9 %	23,0 %
Honduras	10 433	31 710	13 394	5 000	37,3 %	15,8 %
El Salvador	6 336	32 489	10 164	3 052	30,0 %	9,4 %
República Dominicana	11 229	113 621	25 169	7 180	28,5 %	6,3 %
Costa Rica	5 181	70 477	29 404	8 271	28,1 %	11,7 %
Uruguay	3 423	71 305	22 611	5 322	23,5 %	7,5 %
Colombia	51 874	344 587	73 287	2 777	3,8 %	0,8 %
Guatemala	17 844	95 644	18 141	580	3,2 %	0,6 %
Ecuador	18 001	115 049	35 943	277	0,8 %	0,2 %
Panamá	4 409	76 523	35 021	143	0,4 %	0,2 %
Brasil	215 314	1 921 365	380 619	453	0,12 %	0,0 %
Perú	34 050	251 142	71 129	84	0,1 %	0,0 %

Fuente: CEPAL (2022) y AZFA (2022).

En Colombia, las exportaciones desde las zonas francas representaron en 2022 el 3,8 % del total de exportaciones, mientras que en países como Honduras, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica y Uruguay este porcentaje supera el 24 %. De forma similar, el aporte de las exportaciones de zonas francas al PIB colombiano es relativamente bajo, con solo un 0,8 %, lo que lo ubica entre los países con menor generación de valor en este ámbito (ver tabla 1). Respecto a los incentivos tributarios que reciben las ZF, resalta la tarifa del 0 % en el impuesto de renta que tienen países como Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Uruguay. Hay que tener en cuenta que en dichos lugares las tarifas sobre la renta en los territorios aduaneros nacionales no son tan elevadas, a diferencia de lo que ocurre en Colombia y Perú (tabla 2).

Para el caso colombiano, según el Mincit (2023), las zonas francas se clasifican en tres tipos principales:

- Zona franca permanente (ZFP): es un área delimitada del territorio nacional en la que se instalan múltiples usuarios o empresas industriales o comerciales, los cuales gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial, según sea el caso. Entre ellas se encuentran: multiusuario, parque y costa afuera.
- Zona franca permanente especial (ZPFE): es un área delimitada del territorio nacional en la que se instala un único usuario industrial, el cual goza de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial. Independientemente de la zona donde se ubiquen, tienen la posibilidad de amparar su actividad con los beneficios de zona franca. Entre ellas se encuentran: agroindustrial, servicios portuarios, servicios de salud, preexistentes, servicios de *call center*, servicios de generación de energía y bienes.
- Zonas francas transitorias (ZFT): es un área delimitada del territorio nacional donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter nacional o internacional que revistan importancia para

Tabla 2. Incentivos tributarios de las ZF en algunos países de Latinoamérica y el Caribe

País	Impuesto sobre la renta		IVA		Arancel		Dividendos	
	ZF	Fuera de ZF	ZF	Fuera de ZF	ZF	Fuera de ZF	ZF	Fuera de ZF
Argentina	35 %	35 %	0 %	21 %	0 %	13,1 %	---	---
Brasil	11,25 %	15 %	1,70 %	13,6 %	0 %	12 %	---	---
Chile	0 %	27 %	0 %	19 %	0 %	6 %	---	---
Colombia	20 %*	35 %	0 %	19 %	0 %	6 %	---	---
Costa Rica	0 %	5 %, 10 %, 15 %	0 %	13 %	0 %	5,6 %	0 %	15 %
Cuba	0 %	35 %	0 %	10 %	0 %	10,2 %	---	---
Ecuador	23,75 %	25 %	0 %	12 %	0 %	14 %	0 %	10 %
El Salvador	0 %	25 %, 30 %	0 %	13 %	0 %	6 %	0 %	5 %, 25 %

Fuente: informes por país de la AZFA.

Nota: la tarifa de aranceles fuera de zona franca corresponde al promedio de cada país.

\*En Colombia, los usuarios industriales de las zonas francas pueden acceder a la tarifa del 20 % del impuesto sobre la renta si fueron calificados como tal antes del 13 de diciembre de 2022 (Sentencia C- 384, 2023).

Tabla 2. Incentivos tributarios de las ZF en algunos países de Latinoamérica y el Caribe (cont.)

País	Impuesto sobre la renta		IVA		Arancel		Dividendos	
	ZF	Fuera de ZF	ZF	Fuera de ZF	ZF	Fuera de ZF	ZF	Fuera de ZF
Guatemala	0 %	7 %, 25 %	0 %	12 %	0 %	5,6 %	0 %	5 %
Honduras	0 %	25 %	0 %	15 %	0 %	5,7 %	0 %	10 %
Nicaragua	0 %	30 %	0 %	15 %	0 %	5,7 %	0 %	10 %, 15 %
Panamá	0 %	25 %	0 %	7 %	0 %	5,2 %	5 %	10 %
Paraguay	0,5 %	15 %	0 %, 10 %	10 %	0 %	9,9 %	0 %	15 %
Perú	0 %	29,5 %	0 %	18 %	0 %	12,5 %	4,10 %	5 %
Puerto Rico	21 %	21 %	0 %	---	0 %	3,5 %	---	---
República Dominicana	0 %	27 %	0 %	18 %	0 %	7,3 %	0 %	10 %
Uruguay	0 %	25 %	0 %	22 %	0 %	---	0 %	7 %

Fuente: informes por país de la AZFA.

Nota: la tarifa de aranceles fuera de zona franca corresponde al promedio de cada país.

la economía y/o el comercio internacional, las cuales que gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial.

Para comprender el funcionamiento de las zonas francas es fundamental identificar los distintos actores que operan en ellas. Sus definiciones se encuentran en el artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y en el artículo 4 del Decreto 2147 de 2016, junto con sus modificaciones. Algunos de ellos son:

- Usuario operador: persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias ZF, así como para calificar a sus usuarios. Además de vender, el usuario operador puede disponer de los bienes inmuebles destinados a la zona franca bajo cualquier título, según destaca el Mincit<sup>5</sup>.
- Usuario industrial de bienes: persona jurídica que se instala exclusivamente en una o varias zonas francas, con autorización para producir, transformar o ensamblar bienes a partir del procesamiento de materias primas o productos semielaborados.
- Usuario industrial de servicios: persona jurídica autorizada para desarrollar exclusivamente —en una o varias ZF— actividades de logística, transporte, distribución, investigación, turismo y asistencia médica, entre otras.
- Usuario comercial: persona autorizada para llevar a cabo actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes en una o varias ZF.
- Otros usuarios: existen entidades que pueden tener simultáneamente varias calidades, como el usuario industrial de bienes y de servicios. En las ZFT, por ejemplo, existen el usuario administrador y el usuario expositor, que se encargan de celebrar los eventos temporales.

---

5 Respuesta al derecho de petición con Radicado 2-2024-015152 del 31 de mayo de 2024.



- Plan de internacionalización: indica las estrategias de promoción al comercio exterior de bienes y/o servicios que pretenden desarrollar los usuarios operadores de ZFP o los usuarios industriales de ZFPE.

En total, según el Mincit<sup>6</sup>, actualmente hay en el territorio nacional 119 zonas francas. De ellas, 77 son permanentes especiales y 42 son permanentes, y están ubicadas en 20 de 32 departamentos (mapa 1). Dichas zonas están regidas por una normatividad que ha venido evolucionando desde que se creó la primera ZF en Colombia, la cual se describe a continuación.

## 2.1 Marco normativo para las zonas francas en Colombia: beneficios económicos y tributarios

La primera zona franca en Colombia se fundó en Barranquilla en 1958, mediante la expedición de la Ley 105 de 1958 (“por la cual se crea la zona franca de Barranquilla y se autoriza la creación de otras”). En esta primera etapa, las ZF tenían el propósito de prestar un servicio público sin ánimo de lucro. Sin embargo, la Ley 109 de 1985 fijó una serie de disposiciones y de ventajas tributarias para el funcionamiento de las zonas francas, que partían principalmente de la exención del impuesto de renta. Así, estas zonas se definieron como instrumentos para promover el comercio exterior y para servir como polos de desarrollo industrial en las regiones donde se establecieran. Con el tiempo, el gobierno colombiano ha elaborado varias normativas aplicables a este régimen económico especial, entre las que se resaltan los decretos 2147 de 2016, 1164 de 2019, 278 de 2021, 0027 de 2024 y 0047 de 2024, porque reglamentan el funcionamiento de las ZF, sus obligaciones económicas, incentivos tributarios y requisitos.

Ahora bien, fue con la Ley 1004 de 2005<sup>7</sup>, que derogó la

---

6 El último informe del MinCIT, presentado el 2 de mayo de 2024, está disponible en: <https://zf.mincit.gov.co/getattachment/estadisticas/zonas-francas-aprobadas/zonas-francas-autorizadas-02-05-2024.pdf.aspx>

7 El artículo 13 de esta ley indica que: “deroga todas las disposiciones que le sean contrarias *en especial la Ley 178 de 1959*, la Ley 109 de 1985, el artículo 6 de la Ley 7 de 1991, el inciso primero del numeral 1 del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001 y el artículo 45 de la Ley 768 de 2002”.

Ley 109 de 1985, que se cambió el objeto de creación y funcionamiento de las ZF, para enmarcarlas dentro de los convenios internacionales que Colombia había suscrito, particularmente con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dicha ley estableció estas zonas como un mecanismo para:

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

Después, con la promulgación del Decreto 2147 de 2016, se estableció que los usuarios operadores de zonas francas permanentes o los usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales debían presentar planes de internacionalización con el fin de impulsar el comercio de bienes y servicios en Colombia. Este plan se centró en fortalecer las cadenas de valor a nivel regional, hemisférico y global; sin embargo, no se generó una obligación sobre su cumplimiento. Posteriormente, en el 2020, el Gobierno nacional emprendió la misión de internacionalización (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023), una iniciativa diseñada para formular recomendaciones políticas destinadas a lograr una mayor integración de la economía colombiana en los mercados internacionales. Esta misión planteó la creación de estrategias de monitoreo y seguimiento para las zonas francas con el fin de fortalecer las políticas comerciales e industriales.

Buscando darle mayor viabilidad a esos mecanismos, la misma Ley dispuso requisitos económicos e incentivos tributarios, como la disposición de una tarifa de impuesto de renta sobre las empresas usuarias industriales de ZF del 20 % (esta tarifa se aplicó desde 2017, anteriormente era del 15 %); la exención del

impuesto sobre las ventas para bienes terminados que se vendan desde el TAN a usuarios industriales de bienes o de servicios de ZF (o entre estos); y la excepción del impuesto sobre las remesas para los giros al exterior por parte de los usuarios de ZF. Cabe resaltar que este último no es un beneficio particular de las ZF, pero cuenta como un incentivo más al que accede este sector.

Finalmente, la reforma tributaria expedida por la Ley 2277 de 2022 incluyó que las usuarias industriales de ZF debían cumplir con requisitos de internacionalización para adquirir el beneficio tributario de la tarifa sobre la renta del 20 %, frente a lo cual se presentaron diferentes demandas ante la Corte Constitucional por inexequibilidad<sup>8</sup>. Como resultado, la Corte declaró la medida como constitucional condicionada. Así, la continuidad de la tarifa reducida aplica para aquellos usuarios industriales de zona franca que hubiesen sido calificados como tales para el 13 de diciembre de 2022 sin ningún tipo de condiciones (Sentencia C-384, 2023), mientras que las ZF que se creen después de dicha fecha deberán cumplir con un plan de internacionalización. Fue por dicha razón que el Gobierno expidió el Decreto 047 el 30 de enero de 2024, para reglamentar el parágrafo 6 del artículo 240-1 del estatuto tributario y modificar el decreto del régimen de zonas francas, el Decreto 2147 de 2016.

Además de los beneficios tributarios señalados en la tabla 2, a continuación resumimos otros de los beneficios económicos y tributarios a los que acceden las zonas francas.

En las ZF de Colombia también existen beneficios específicos, entre los que resaltan:

- a. La autorización de zonas francas dura hasta 30 años, y podrá ser prorrogada por un periodo igual de 30 años (Decreto 2147, 2016, art. 23).
- b. Se permite el procesamiento parcial por fuera de la zona franca hasta por un 40 % del costo de producción total de los bienes o servicios en el año fiscal (Decreto 2147, 2016, art. 97).

---

8 Este término quiere decir que la medida no se ajusta o viola la Constitución Política de Colombia.

Tabla 3. Incentivos económicos y tributarios para las zonas francas

Impuestos	Zonas francas	Empresas en el TAN
Impuesto al valor agregado (IVA)	La introducción de productos provenientes de otros países a las zonas francas no se considera un acto de importación, por lo que no causa el IVA (19 %) ni ningún tipo de gravamen arancelario (5 %, 10 %, 15 %, 20 % o 35 %, un porcentaje que depende del bien a importar).	19 %
Arancel promedio	0 % en mercancías que se introduzcan a la zona franca, según acuerdos internacionales.	9 % promedio
Impuesto sobre la renta	20 % para aquellos usuarios industriales de zona franca que hubiesen sido calificados como tales para el 13 de diciembre de 2022.	35 %
Procesamientos parciales	Posibilidad de realizar procesamientos parciales fuera de la ZF hasta por nueve meses.	---
Ventas	Posibilidad de ventas desde las zonas francas a otros países y al mercado nacional.	---
Mercancías	Las mercancías de origen extranjero introducidas a la zona franca pueden permanecer en ellas indefinidamente, sin el pago de impuestos de nacionalización.	---
Usuarios	El régimen franco permite que todas las empresas, de cualquier tamaño y de cualquier sector, sean usuarios calificados en las zonas francas. Sin importar si las empresas no hacen importaciones o exportaciones, también podrán establecerse dentro de cualquier zona franca; lo único que se requiere es tener una actividad lícita, constituir una nueva sociedad y cumplir los requisitos del Decreto 2147 de 2016.	---

Fuente: estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales, Sentencia C-384 de 2023, Ley 1004 de 2005, Invest in Colombia [s. f.].

Respecto a las obligaciones, en su artículo 19, el Decreto 2147 de 2016 consolidó la obligación para las ZF de presentar un plan maestro de desarrollo general. Este debe estar compuesto por diferentes proyecciones económicas, entre las que resaltan: los montos de ventas a nivel nacional e internacional, los empleos a generar, la cuantía de la inversión, y el cronograma para cumplir con los compromisos de inversión anuales y de empleos directos. Todo ello debe obedecer ciertos parámetros (resumidos en las tablas 4 y 5) que son de obligatorio cumplimiento para permanecer en las ZF (para ampliar la información, ver los anexos 1 y 2).

**Tabla 4.** Resumen de los requisitos y las condiciones para usuarios (empresas) industriales de bienes y usuarios industriales de servicios en Zonas Francas\*

Activos fijos (SMMLV)	Monto de inversiones (SMMLV)	Generación de empleo**
Menos de 450	No exige	7
450-4 500	730	20
4 500-27 000	3 700	30
Más de 27 000	8 400	50

Fuente: artículo 80 del Decreto 2147 de 2016 (modificado por el Decreto 278 de 2021).

\*Para ampliar la información, ver el anexo 1.

\*\*Para todos, a partir del segundo año de la puesta en marcha del proyecto, deben mantenerse mínimo el 90 % de los empleos que pide la norma.

Como se puede ver en las tablas 4 y 5, las empresas usuarias de zonas francas deben demostrar su capacidad para generar inversión y empleo como criterios fundamentales para mantenerse en el régimen. Pero además de ello, las usuarias de ZF están obligadas a presentar informes trimestrales durante su desarrollo. La Resolución 2135 de 2017 del Mincit estableció la obligación para los usuarios de ZF de presentar un informe denominado “Informe trimestral de zonas francas”. Allí, es-

tos deben reportar el avance del plan maestro de desarrollo, el cual —según los artículos 1 y 26 del Decreto 2147 de 2016— contiene datos sobre: generación de empleo; inversión; promoción de economías de escala; desarrollo de procesos industriales de bienes y de servicios; propuestas para el desarrollo sostenible en sus componentes ambiental, social y económico; e información financiera.

**Tabla 5.** Requisitos para la declaratoria de zonas francas según el sector\*

ZF y/o sector	Monto de inversiones (SMMLV)	Empleo mínimo	Exportaciones
Permanentes	33 500	N/A	N/A
Permanentes especiales	Según plan maestro aprobado	N/A	N/A
Permanentes especiales de bienes	110 000	150	N/A
Permanentes especiales de servicios	7 500-70 000	Mínimo 150, aunque con el plan de internacionalización puede reducir el empleo.	Según plan de internacionalización
Permanentes especiales agroindustriales	46 000	500	N/A

Fuente: artículos 29, 31, 32, 33, 34, 37, 39 y 43 del Decreto 2147 de 2016, modificado por el Decreto 278 de 2021.

\*Para ampliar la información, ver el anexo 2.

Así las cosas, los usuarios de las zonas francas están sujetos a una serie de normativas que regulan su establecimiento y su funcionamiento económico y social. De hecho, existen informes elaborados por las propias empresas usuarias de zonas francas donde detallan sus avances en inversión y empleo. Sin

embargo, estos datos no están disponibles al público, lo que limita el análisis sobre el impacto de las ZF y la capacidad de la sociedad civil y la academia para criticar o defender su funcionamiento.

### 3. Monitoreo de zonas francas: ¿la información pública disponible es adecuada?

Buscando hacer un análisis comparativo entre lo que generan las ZF y lo que establece la normatividad, para la presente publicación se intentó acceder a información específica sobre cada una de las zonas francas en Colombia presentando derechos de petición a diversas entidades públicas, como el Mincrit, la DIAN y el DANE. Sin embargo, la información solicitada no fue proporcionada (ver el anexo 3 con las respuestas a los derechos de petición), lo que representa un obstáculo significativo para llevar a cabo un monitoreo adecuado de las zonas francas.

Esta falta de acceso a datos clave limita la capacidad para hacer una evaluación completa y transparente sobre el impacto económico y social que tienen estas zonas en cada una de las regiones de Colombia. Esto mismo ya lo había señalado la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios:

A la fecha no existen estudios que desarrollen una situación de contraste para evaluar con exactitud el impacto económico de las ZF en Colombia, esto es, qué inversión, empleo y exportaciones adicionales han ocurrido exclusivamente como resultado de los incentivos a ZF, los cuales no hubiesen ocurrido de otra forma (MinHacienda, 2021, p. 202).

Por ello, partiendo de la información a la que pudimos acceder, en este capítulo se analiza el desempeño económico y tributario de las zonas francas y sus usuarios.

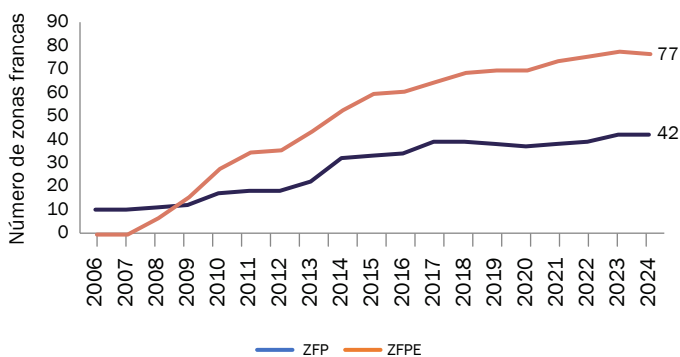
#### 3.1 Descifrando el panorama: lo que revelan algunos datos económicos de las zonas francas

Según estimaciones de la AZFA (2022), en los países de Latinoamérica, por cada unidad de moneda local exonerada en in-

centivos a las zonas francas se generó un retorno promedio a la economía de dos a siete veces las exenciones tributarias otorgadas. Aunque inicialmente estos resultados parecen alentadores, es crucial analizar los retornos a la economía no solo desde la producción total, sino también considerando la historia detrás de estos resultados y cómo están contribuyendo al bienestar de la sociedad en su conjunto. La atención debe centrarse en asegurar que estos retornos, que multiplican de dos a siete veces las exenciones, contribuyan de manera significativa al desarrollo social y económico.

Colombia es actualmente el segundo país con mayor número de zonas francas (119), después de República Dominicana (246). Desde 2009, el número de ZF ha crecido de manera constante, especialmente en el caso de las zonas francas permanentes especiales (ZFPE), que aumentaron de 16 a 77 en 2024, mientras que las zonas francas permanentes (ZFP) pasaron de 12 a 42. La tendencia predominante ha sido, entonces, crear zonas delimitadas para un único usuario industrial.

**Gráfica 1.** Crecimiento en términos absolutos de las zonas francas creadas en Colombia



Fuente: MinCIT, mayo de 2024.

Las zonas francas con múltiples usuarias (ZFP) ofrecen ventajas como la diversificación de actividades económicas, la

generación de economías de escala, la colaboración entre empresas y la reducción de costos operativos al compartir infraestructuras, mientras que las ZFPE, que albergan solo a un usuario industrial, no ofrecen dichos beneficios. Además, al intentar analizar sus características, la información pública disponible sobre estas zonas es muy limitada; incluso el DANE en sus reportes mantiene una reserva estadística sobre estas áreas. Como resultado, es imposible evaluar si las ZFPE cumplen con sus objetivos económicos, ya que no existe información pública disponible y adecuada para monitorearlas.

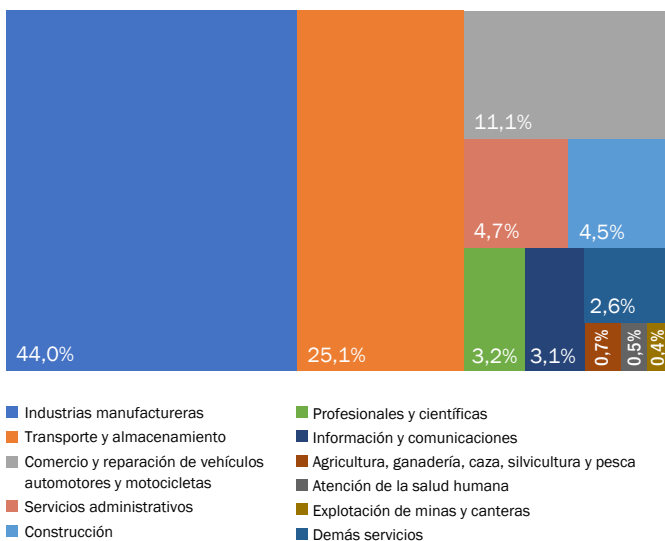
Por otro lado, de acuerdo con las últimas estadísticas de MincIT (2024), en las ZFP de Colombia se ubican cerca de 1046 empresas<sup>9</sup>. Sus actividades principales son: la industria manufacturera (44 %); las actividades de transporte y almacenamiento (25,1 %); las de comercio y reparación de vehículos automotores (11,1 %); y otras, dentro de las que destaca la explotación de minas y canteras (0,4 %) (gráfica 2). En cuanto a las ZFPE, según los registros del MincIT (2024), las principales actividades económicas son la industria manufacturera (41,6 %) y el transporte y almacenamiento (19,5 %). A diferencia de las primeras, en estas zonas el tercer sector más relevante es la atención en salud, servicios humanos y sociales (15,6 %) (gráfica 3).

Por otra parte, al desglosar las variables económicas fundamentales que sirven como parámetros para la regulación y aprobación de las zonas francas (inversión, empleo y activos fijos) —según lo identificado en el estado del arte y el marco normativo colombiano—, a continuación se describe el comportamiento solo para las exportaciones, ya que no hay información pública del DANE o del Ministerio de Comercio que le permita a la academia o la sociedad civil hacer seguimiento anual a la inversión, los activos fijos y los empleos nominales creados por las ZF (ver anexo 3).

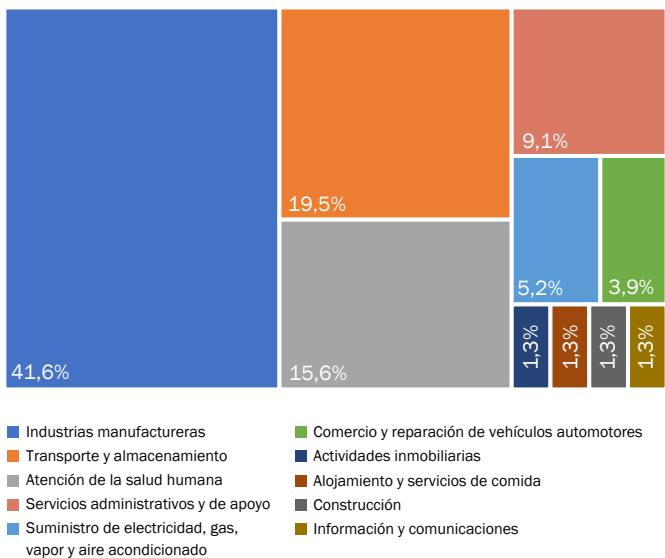
---

9      Censo de los NIT únicos de usuarias de las diferentes ZF realizado a partir de información publicada en la página web del MincIT: <https://zf.mincit.gov.co/estadisticas>. En la página del MincIT, el censo incluye a 1072 usuarias, por lo que puede que algunas sean contabilizadas más de una vez. Esto sucede porque una usuaria con el mismo NIT puede tener dos fechas de calificación diferentes, aunque permanezca en la misma zona franca.

**Gráfica 2.** Distribución por sector de empresas usuarias de ZFP en Colombia



**Gráfica 3.** Distribución por sector de empresas usuarias de ZFPE en Colombia

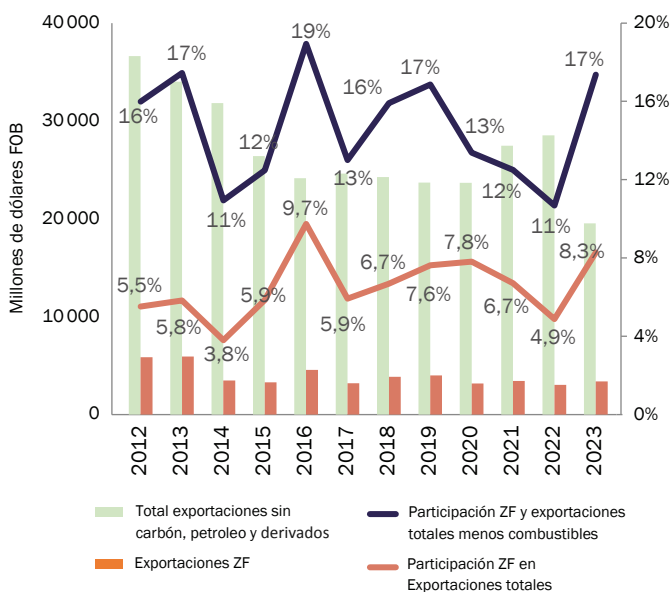


Fuente Gráficas 2 y 3: MinCIT (2024).

Nota: estas clasificaciones se elaboran a partir de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

Si se analiza la evolución de las exportaciones de las zonas francas en comparación con el total nacional (excluyendo carbón, petróleo y derivados) —utilizando los datos publicados por el DANE—, se puede observar que las ventas al exterior desde las ZF varían a lo largo del tiempo, pero su participación histórica en el total de exportaciones no tradicionales del país sigue siendo muy baja en comparación con el comportamiento de otros países (ver tabla 1). En los últimos once años (2012-2023), la participación promedio de las exportaciones de ZF (en términos reales del 2023) ha sido del 14,6 % del total nacional, excluyendo los sectores mencionados. Si se consideran todas las exportaciones del país (productos tradicionales), su participación es aún menor, con un promedio del 6,6 % (como se observa en la gráfica 4).

**Gráfica 4.** Exportaciones en zonas francas y totales (millones de dólares FOB a precios de 2023)



Fuente: DANE (2024).

Nota: para obtener una visión más precisa de la participación que tienen las exportaciones de zonas francas, se excluyeron las exportaciones del sector

de carbón, petróleo y sus derivados del total de exportaciones. Dichos productos constituyen una parte significativa de las exportaciones de Colombia (50 % del total de ventas al exterior), por lo que distorsionarían el análisis. Así, es posible proporcionar una imagen más clara del impacto real que tienen las zonas francas en el comercio exterior.

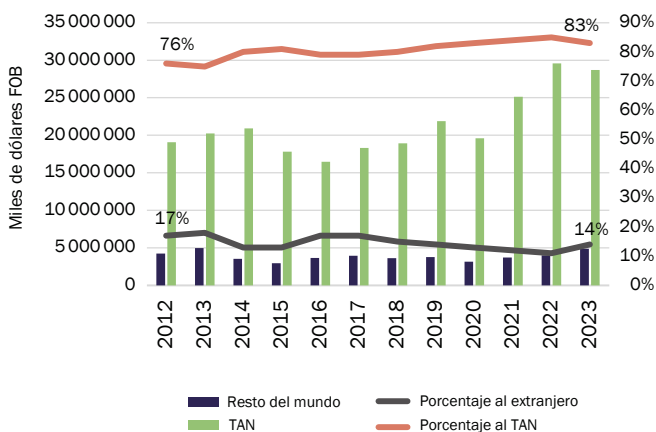
En detalle, las exportaciones desde las zonas francas en Colombia experimentaron una disminución significativa del 41,3 % entre 2013 y 2014. Luego, en 2016, se registró un repunte del 38,8 %, pero volvió a caer en 2017. Desde entonces, las exportaciones han mostrado variaciones tanto positivas como negativas, manteniéndose en un rango entre los 3000 y 4000 millones de dólares FOB. Aunque en el último año hubo una recuperación del 11,3 %, alcanzando los 3391 millones de dólares, aún no se han superado los 4000 millones de dólares FOB. En ese sentido, en términos reales, desde 2012 las exportaciones han sido decrecientes. Comparando 2012 con 2019 (prepandemia), las exportaciones de las ZF disminuyeron 31,8 %; y comparando 2012 con 2023 (pospandemia), las ventas al exterior cayeron 42,1 %. Así las cosas, como se mencionaba al inicio, en comparación con otros países de la región, en Colombia aún hay importantes retos de crecimiento para que las cifras de las ZF logren tener una magnitud competente dentro del comercio internacional colombiano. Además, debe haber acceso público a información específica para que se pueda evaluar la concordancia de su operación con los beneficios tributarios que se les otorgan.

En contrapartida, también es importante saber qué es lo que más se está importando a estas zonas, pues según datos de DANE, el 79 % de todas las operaciones son ingresos desde el resto del mundo de materias primas, insumos, bienes intermedios y piezas para ser transformadas. Podríamos intuir, entonces, que casi todo lo que está ingresando al país son insumos básicos para ser transformados localmente, lo cual iría en contra de uno de los fundamentos que tiene la creación de estas zonas: promover el uso de insumos locales para el desarrollo económico nacional.

De otro lado, según datos del mismo DANE, en el 2023 el 83 % de las salidas totales de mercancías desde las zonas francas colombianas fueron hacia el mismo TAN, mientras que tan solo el

14 % se dirigió al resto del mundo. Este no es un comportamiento exclusivo del último año; las salidas de mercancías hacia el extranjero representan un porcentaje cada vez menor, pues en 2012 el 17 % de las salidas estaban dirigidas a otros países (gráfica 5).

**Gráfica 5.** Salida de mercancías desde las zonas francas (precios constantes)



Fuente: DANE - Comercio Internacional, ZF. 2024.

Esto se refuerza al revisar la contrapartida por códigos de operación. Del 83 % ya mencionado que ingresó al TAN, el 26 % fueron mercancías por importación ordinaria, siendo así la operación con mayor volumen de todos los registros. Mientras tanto, la salida al resto del mundo de bienes procesados o transformados por un usuario industrial de zona franca tan solo representó el 9,6 %. Además, la mayoría de las importaciones son materias primas e insumos; en 2023, el 78,6 % de las importaciones correspondió a estos productos, mientras que solo el 19,7 % fue maquinaria. En conclusión, a pesar de los incentivos tributarios y aduaneros diseñados para promover las exportaciones en las zonas francas, estos no las están estimulando adecuadamente. Actualmente, más del 80 % de las ventas desde estas zonas están dirigidas al comercio dentro del TAN, y las exportaciones realizadas se basan en insumos provenientes del extranjero.

Por otro lado, el Mincit —responsable de la declaratoria de existencia de las zonas francas— no publica indicadores ni reportes con información sobre el seguimiento que se le hace a los planes maestro de desarrollo general y a los planes de internacionalización. Tampoco publica estadísticas de manera agregada con variables anuales de interés que permitan identificar encadenamientos, como empleo y salarios promedio (directo, indirecto, vinculado), inversión, generación de divisas o estadísticas de compras locales. Ni siquiera brinda escenarios de evolución de ventas de las ZFP y las ZFPE por sector económico. El Mincit solo publica<sup>10</sup> listas de zonas francas declaradas, desagregadas por sector, ubicación y CIU, las cuales, si bien permiten hacer un conteo por actividad económica, no muestran el panorama económico que demandan la sociedad civil y la academia.

Cuando solicitamos a Mincit más información de la que se publica en su página web —que sabemos que existe debido a los informes trimestrales que deben presentar las zonas francas (Resolución 2135 de 2017 del Mincit)— nos respondieron lo siguiente:

Los expedientes de las zonas francas y de los usuarios de zonas francas, que contienen información contable, financiera, económica, técnica y jurídica de dichas sociedades, tienen el carácter de información semiprivada, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-238/18 (26 de junio de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado)<sup>11</sup>.

Cabe destacar que solicitamos datos relacionados con empleo, inversión, comercio exterior y activos fijos de manera

---

10 Al preguntar mediante derecho de petición sobre información de variables económicas de interés, el Mincit nos respondió que la información estadística disponible está en: <https://zf.mincit.gov.co/estadisticas>

11 Según la sentencia señalada, la información semiprivada “se refiere a los datos que versan sobre información personal o impersonal que no está comprendida en la regla general anterior, porque para su acceso y conocimiento presenta un grado mínimo de limitación, de tal forma que sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa o judicial en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales”.

agregada (no privada), los cuales deben tener ciertos umbrales según los requisitos señalados por el Decreto reglamentario 2147 de 2016 (ver tablas 4 y 5). Esta falta de acceso a información pública impide hacer un monitoreo adecuado del cumplimiento de los requisitos normativos por parte de las usuarias y operadoras de zonas francas. Además, los derechos de petición solicitados revelaron una falta de coordinación entre el DANE, el MincIT y la DIAN, lo que evidencia la ausencia de mecanismos de seguimiento para evaluar que se cumplan los requisitos económicos de las ZF. Dado que ni el DANE, entidad encargada de analizar, generar y certificar las estadísticas de la economía colombiana, ni el MincIT, responsable del seguimiento a las ZF, proporcionan información pública desagregada sobre las zonas francas que incluya otras variables económicas, en nuestro análisis nos remitimos a las estadísticas proporcionadas por la ANDI.

Según el informe de internacionalización de empresas publicado por dicha asociación (ANDI, 2023), de 2018 a 2022, las ZF han generado en Colombia un promedio de 140 000 empleos anuales, de los cuales aproximadamente el 20 % son formales, el 56 % es indirecto y vinculado, y el 24 % es generado por los usuarios. Sin embargo, para poder analizar el balance social generado por las ZF con la creación de empleo es necesario saber el número de empleos en cada ZF y clasificarlos al menos por tipo de empleo, sector y región, estadísticas sobre las que no hay información pública. Cabe anotar que según la última respuesta del MincIT<sup>12</sup>, las zonas francas han generado un total de 174 000 empleos entre 2007 y 2023, pero —si bien Dejusticia solicitó esta información por medio de un derecho de petición<sup>13</sup>— no conocemos su distribución entre empleos directos e indirectos.

En cuanto a inversión, tampoco se cuenta con una evolución periódica de la cifra ni con un aproximado de la contribución de cada una de las ZF; el único dato disponible es el acu-

---

12 Respuesta al derecho de petición con radicado n.º 2-2024-015152 del 31 de mayo de 2024.

13 Derechos de petición ante el MincIT con radicado n.º 1-2022-035120 del 13 de diciembre de 2022 y con radicado n.º 1-2024-012490 del 03 abril de 2024.

mulado. Según informes de la ANDI presentados en 2023, el país alcanzó un monto de 46,3 billones de pesos acumulados entre 2007 y 2021, de los cuales el 13 % corresponde a inversión extranjera directa. Por su parte, información más reciente del Mincit<sup>14</sup> señala que la inversión acumulada entre 2007 y 2023 fue de 51 billones de pesos.

### 3.1.1 ¿Qué revelaron los datos económicos disponibles?

La falta de acceso a información detallada sobre los requisitos y el desempeño de las zonas francas dificulta hacer una evaluación adecuada de su impacto económico. Aunque el DANE publica datos sobre las exportaciones de dichas zonas, estos están agregados<sup>15</sup> y no permiten realizar comparaciones específicas con otros sectores. Además, la información sobre las ZFPE es aún más limitada, ya que el DANE solo reporta totales sin desagregación, citando la reserva estadística como justificación para no publicar más datos.

Existen plataformas privadas como Legiscomex y Sicex que, a cambio de una suscripción (de al menos 300 dólares anuales), proporcionan datos detallados sobre el comercio exterior, incluyendo información sobre exportaciones e importaciones de empresas específicas<sup>16</sup>. Sin embargo, el DANE sigue aplicando restricciones bajo el argumento de reserva estadística. Por ejemplo, señala en su página web que “por reserva estadística, se agregan las Zonas Francas Permanentes que contienen hasta

---

14 Respuesta al derecho de petición con radicado n.º 2-2024-015152 del 31 de mayo de 2024.

15 Solo se encuentra información agregada para: explotación de minas y canteras; industria manufacturera; agricultura y demás sectores.

16 En dichas plataformas es posible acceder a información pormenorizada sobre exportaciones e importaciones desglosada por país, departamento, aduana, y punto de entrada o salida. Además, se brindan detalles acerca de transacciones internacionales de empresas, sus clientes, costos de flete, impuestos aduaneros abonados y otros aspectos cruciales de las operaciones comerciales, incluida la ubicación de algunas usuarias de ZF. Cabe destacar que estas plataformas se nutren de datos proporcionados por la DIAN.

tres usuarios calificados” y “por reserva estadística se presenta un total de Zonas Francas Permanentes Especiales”. Ante esto se debe plantear la pregunta de ¿por qué no hay herramientas públicas similares a las alternativas privadas que ofrezcan un nivel comparable de detalle al estudiar variables económicas de las usuarias y operadoras de ZF? O mejor aún ¿por qué no disponemos de una batería de indicadores coordinada por la DIAN, el Mincit y el DANE donde encontremos información económica periódica de los usuarios de las ZFP y ZFPE?

El artículo 20 del Decreto 2147 de 2016 establece la creación de una Comisión Intersectorial de Zonas Francas compuesta por el Mincit, el MinHacienda, la DIAN, el DNP y la Presidencia, quienes tienen la responsabilidad de aprobar o rechazar los planes maestros de desarrollo general de las zonas francas. Esta comisión cuenta con información primaria sobre proyectos de inversión, generación de empleo y promoción de economías de escala, lo que les permite evaluar la viabilidad de las ZF. Según una entrevista realizada a Daniel Gómez Gaviria, ex subdirector general sectorial del Departamento Nacional de Planeación, a través de esta Comisión Intersectorial se llevan a cabo evaluaciones de costo-beneficio de las zonas francas, lideradas por el Mincit con la participación especial de la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP.

En este sentido, aunque las instituciones cumplen con las evaluaciones de viabilidad de las zonas francas, por transparencia, la sociedad civil y la academia deberían poder conocer al menos las metodologías de evaluación, pues esto permitiría fortalecerlas, discutir las y modificarlas basándose en los resultados. Lamentablemente, la respuesta del Mincit al solicitar información sobre los informes técnicos de evaluación de las ZF fue negativa, argumentando que según el parágrafo 3 del artículo 5 de la Resolución 1105 de 2021, las deliberaciones y los argumentos que hace la Comisión Intersectorial<sup>17</sup> son de carácter reservado<sup>18</sup>,

---

17 Según el Decreto 2147 de 2016, esta comisión es la encargada de dar viabilidad a las ZF.

18 Respuesta al derecho de petición con radicado n.º 2-2024-015152 del 31 de mayo de 2024.

y que además los expedientes e informes de ZF tienen carácter de información semiprivada según la Sentencia T-238 de 2018.

Por último, según el artículo 1 de la Resolución 2135 de 2017 del Mincit, los usuarios de ZFP y ZFPE deben presentar informes trimestrales que reporten su avance en la ejecución del plan maestro de desarrollo general. Esto sugiere que existe la posibilidad de generar indicadores de seguimiento con acceso público, permitiendo conocer el estado de avance que tienen los proyectos realizados tanto por los usuarios operadores como por los usuarios industriales y comerciales de zonas francas. Sin embargo, no existen herramientas de acceso público que lo permitan.

### 3.2 Análisis tributario de las zonas francas: ¿qué nos dicen los datos disponibles?

Para el análisis tributario de las zonas francas, intentamos contar con datos detallados sobre sus obligaciones fiscales y los beneficios tributarios que reciben. Para ello, es importante tener información precisa sobre las contribuciones fiscales, el monto de impuestos pagados y el costo de los incentivos tributarios otorgados. También, es crucial acceder a reportes periódicos que evalúen el cumplimiento de los requisitos tributarios y las políticas de incentivos. Sin estos datos es difícil determinar si las zonas francas están cumpliendo con los objetivos de política fiscal establecidos o si, en su lugar, están recibiendo privilegios tributarios sin tener el impacto económico esperado.

No obstante, durante este análisis también enfrentamos restricciones para acceder a información específica y que cubriera un periodo de tiempo amplio. Aun así, con los datos públicos proporcionados por el Ministerio de Hacienda y la DIAN logramos observar el costo tributario asociado a las tarifas reducidas en las ZF y estimar las tasas efectivas de tributación (TET) para algunos años, según la disponibilidad de información. Esto nos permitió acercarnos a un análisis de las políticas tributarias dirigidas a este sector, además de identificar si cumplen el marco de los principios de progresividad y equidad estipulados en nuestra Constitución.

### 3.2.1 Costos fiscales derivados de los incentivos tributarios para las ZF

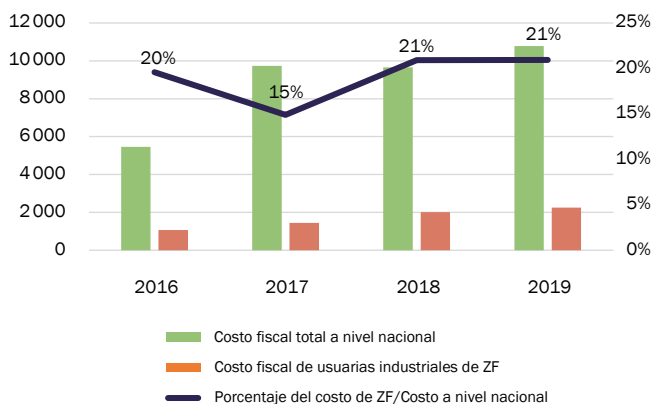
En el análisis fiscal acerca de las zonas francas que presentó la Comisión de Expertos de Beneficios Tributarios (MinHacienda, 2021) se encontró que cerca del 75 % de la inversión total en las ZF es nacional. Este hallazgo se alinea con los datos proporcionados por la ANDI en 2023, que indican que en el periodo 2007-2021 tan solo el 13 % correspondió a inversión extranjera. Hay que recordar que el régimen permite que empresas de cualquier tamaño y sector sean usuarios calificados en las ZF en cualquier región del territorio nacional. Esto ha generado desafíos tributarios ya que su diseño actual socava el funcionamiento adecuado del IVA, los aranceles y el impuesto de renta. Nos referimos específicamente al recaudo y al costo social, pues la información pública es tan limitada que no es posible hacer mediciones sobre el costo-beneficio de los incentivos tributarios para las ZF.

Cómo se señaló en las tablas 2 y 3, las ZF cuentan con diferentes beneficios tributarios relacionados con impuestos indirectos, como el IVA, y directos, como la renta. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha hecho estimaciones del costo fiscal de estos beneficios, y encontró que el costo fiscal de las exenciones de IVA en ZF (incluidas materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el TAN a usuarios industriales de bienes o de servicios de zona franca o entre estos) para el año gravable 2019 fue de 2,2 billones de pesos a precios de 2022 (gráfica 6). Esto equivale al 11,7 % del conjunto de costos fiscales derivados de las exenciones de IVA a nivel nacional.

Aunque inicialmente este porcentaje pueda parecer modesto, el incremento en el costo de las exenciones de IVA relacionado con las zonas francas fue significativo en 2017 y 2018, con crecimientos del 36 % y 39 % respectivamente. Además, dicho costo tributario representó el 21 % del total nacional tanto en 2018 como en 2019. Estos resultados podrían explicarse con las variaciones en el precio de los insumos, el incremento en las compras o ventas, o también con el aumento anual en el número de ZF en el país (gráfica 1), que superaron las 100 en 2017. Cabe mencionar que el costo fiscal derivado de la tarifa reducida en el

impuesto de renta a nivel nacional mostró crecimientos del 41 % y 53 % durante 2021 y 2022, lo que pudo obedecer a las tarifas reducidas del 9 % que se crearon para hoteles, parques temáticos, editoriales y demás sectores de la economía naranja<sup>19</sup>.

**Gráfica 6.** Costo fiscal por exenciones de IVA en las zonas francas (miles de millones de pesos constantes de 2022)



Fuente: cálculos propios con base en datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (años 2017-2021).

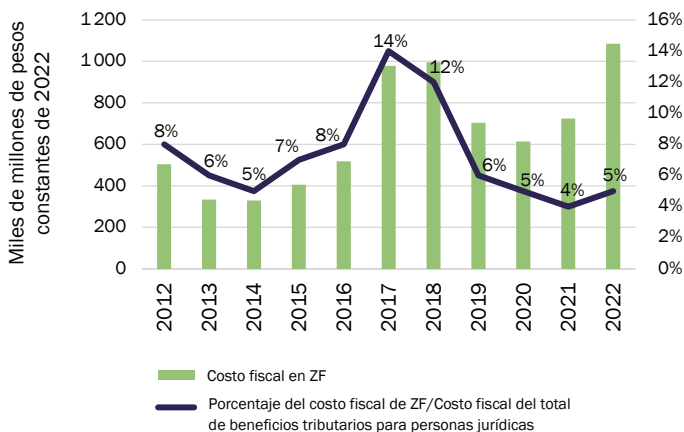
Nota: no se encontraron datos disponibles del costo fiscal para los años 2021 y 2023, ni para años anteriores al 2016. Las cifras se muestran a precios del 2022 para mostrar el crecimiento real de los costos.

Por otro lado, en la gráfica 7a se evidencia un aumento significativo en el costo fiscal asociado a la tarifa diferencial del impuesto de renta para las zonas francas; este pasó de 504 miles de millones de pesos en 2012 a 1085 miles de millones en 2022, lo que representa un crecimiento superior al 100 % en una década. Estas cifras equivalen en promedio al 7 % del costo fiscal total nacional atribuible a todos los beneficios concedidos a personas jurídicas en el impuesto de renta. Aunque esta proporción

<sup>19</sup> La economía naranja es un sector de la economía que abarca esencialmente la industria cultural y la economía del conocimiento, la cual fue impulsada durante el periodo presidencial del Iván Duque.

ha disminuido en los últimos cuatro años, llegó a representar el 14 % del costo fiscal total de beneficios para empresas en 2017 (gráfica 7a).

**Gráfica 7a.** Costo fiscal por tarifa reducida de ZF y sus usuarios industriales sobre el total de beneficios tributarios en impuesto de renta para personas jurídicas (miles de millones de pesos constantes de 2022)

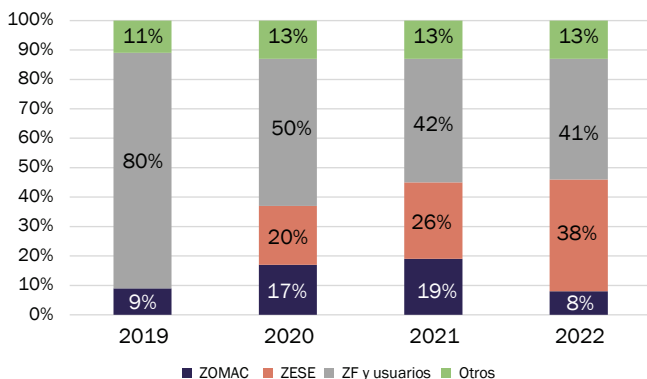


Fuente: cálculos propios con base en datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (años 2018-2023).

Nota: las cifras se muestran a precios del 2022 para mostrar el crecimiento real de los costos. La Ley 1819 de 2016 incrementó el impuesto de renta para usuarias industriales de ZF del 15 % a 20 % a partir de enero de 2017.

Si consideramos exclusivamente el impacto que tiene la tarifa diferencial de las zonas francas y sus usuarios industriales sobre el total de los costos por tarifas diferenciales en el impuesto de renta —según los marcos fiscales de mediano plazo (MFMP) del Ministerio de Hacienda—, las zonas francas representaron el 80 % del costo en 2019. Aunque su participación ha disminuido en años posteriores (con un promedio del 44 %), sigue siendo considerablemente alta, incluso supera a las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC), que han podido aplicar tarifas progresivas de impuesto de renta desde el 0 %.

**Gráfica 7b.** Porcentaje de participación que tienen los costos fiscales de las ZF frente al costo total fiscal por tarifas diferenciales en el impuesto de renta



Fuente: cálculos propios con base en datos disponibles en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (años 2018-2023).

Como se observa en las gráficas 6 y 7, tanto las exenciones de IVA como la tarifa reducida de renta en las ZF tienen un mayor costo fiscal en comparación con otras zonas económicas especiales, pues para el 2019 —periodo en el que se tienen datos completos de costos de IVA y de renta— el gasto tributario representó cerca de 3 billones de pesos a precios de 2022. Fue por esta razón que los expertos en beneficios tributarios sugirieron crear políticas para incrementar la competitividad del régimen general de impuestos corporativos (disminuyendo la tarifa del 35 % que tiene el impuesto de renta para personas jurídicas) y evitar el “[mal] uso del régimen de ZF para proveer un tratamiento tributario preferencial a los negocios que principalmente atienden al mercado nacional. Esta reforma permitiría que el sistema de ZF se fusione con el régimen ordinario del IRPJ” (MinHacienda, 2021, p. 208). De hecho, en el mismo informe los expertos de beneficios tributarios señalaron que las normas vigentes de IVA para las ZF suponen un riesgo de fraude demasiado alto, pues trasladan la carga del IVA a las empresas nacionales que venden

a las sociedades de ZF e incrementan los costos de recaudación para la DIAN.

### 3.2.2 La tasa efectiva de tributación (TET) en las ZF

Las tasas efectivas de tributación sirven como herramienta para observar el pago real de los impuestos, pues tienen en cuenta elementos como exenciones, deducciones y tratamientos tributarios especiales que permiten disminuir el pago del tributo (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana [OFJ], 2023). Es por esto que la tarifa estatutaria o nominal (para las empresas en el TAN era del 32 % en 2021 y para las ZF, del 20 %) no es un buen elemento para comparar la equidad horizontal de las empresas, pues carece de consideraciones contextuales.

Para el cálculo de las TET en las zonas francas se adoptó la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda (2022) y el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (OFJ, 2023), según la cual la TET se calcula usando el impuesto a cargo<sup>20</sup> y dividiéndolo en la utilidad de la empresa, estimada como la suma de la renta líquida y los ingresos no constitutivos de renta (según las declaraciones de renta de las personas jurídicas). Es importante señalar que esta metodología sigue el concepto utilizado por algunos expertos internacionales en política tributaria, quienes en general calculan la TET en función de los impuestos pagados sobre las ganancias (ver por ejemplo Cobham *et al.*, 2022; Lazar, 2010). Adicionalmente, considerando el acceso limitado a información tributaria, este fue el ejercicio que logramos completar con las variables disponibles<sup>21</sup>. En este sentido, las TET pueden ser menores en comparación con las tarifas nominales, como ocurre en algunos casos de la gráfica 8. Esto es resultado de los diversos beneficios tributarios aplicados a las

---

20 Se refiere al monto total de impuestos que una empresa o persona debe pagar en un período fiscal determinado, después de considerar todas las deducciones, exenciones y los créditos fiscales a los que tiene derecho.

21 Otras investigaciones utilizan el impuesto diferido de renta para estimar la TET. Dado que no disponemos de esta información, la hemos calculado exclusivamente con los datos disponibles.

empresas en zonas francas, que pueden reducir el monto real recaudado por el Estado.

La gráfica 8 muestra que de 2019 a 2022 las TET de las ZFPE están por debajo de la tarifa estatutaria del 20 %. Mientras tanto, las TET de las ZFP se han ubicado por encima de la tarifa nominal en la mayoría de los periodos; si bien su TET de 2017 fue de 27,9 %, disminuyó siete puntos porcentuales en el último año. Volvemos a resaltar que cuanto menor es la TET en comparación con la tarifa estatutaria, mayor es el monto de los beneficios tributarios<sup>22</sup> que usan las empresas para disminuir su pago efectivo de impuesto de renta.

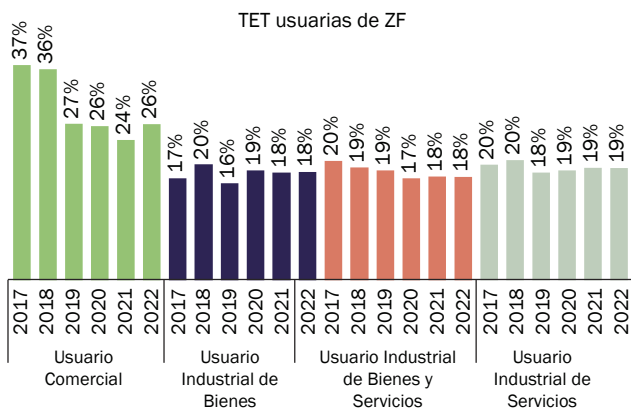
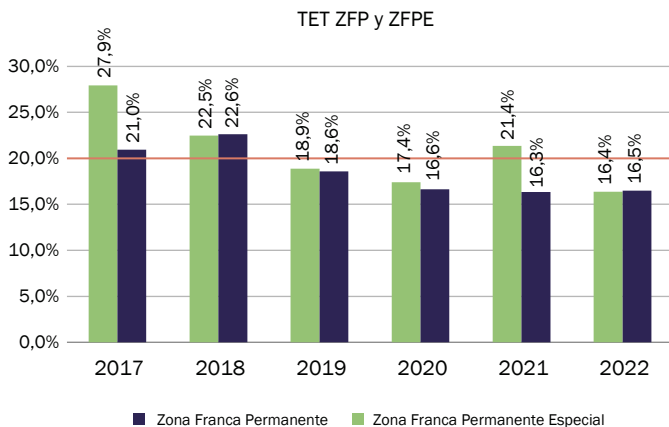
En cuanto a los usuarios de las zonas francas, los resultados indican que entre 2017 y 2018 los usuarios comerciales pagaron impuestos sobre la renta por encima de la tarifa estatutaria, pero luego la TET se ubicó por debajo de la tarifa nominal (35 % actualmente), pues para ellos se aplica la tarifa general para personas jurídicas (según el artículo 241-1 del Estatuto Tributario). Lo que vemos en la gráfica 8 es que de 2019 a 2022 la TET se ha ubicado en un promedio del 26 %. De manera similar, las TET para los usuarios industriales de bienes y servicios, a quienes se les aplica una tarifa estatutaria del 20 %, también resultaron en obligaciones tributarias menores sobre el impuesto a la renta. Esto sugiere una posible inequidad horizontal, incluso dentro de los mismos tipos de usuarios de las ZF, dado que los usuarios comerciales están sujetos a la tarifa general mientras que los usuarios industriales tienen una tarifa 15 puntos porcentuales más baja. Además, esta inequidad horizontal se extiende a las empresas del régimen del TAN, que pagan desde el 2022 una tarifa nominal del 35 %.

En resumen, aunque los usuarios industriales de ZF, que representan el 67 % del total de usuarios, cuentan con una tarifa de renta menor a las empresas que están en TAN, también emplean otras disposiciones legales para disminuir su obligación tributaria, como las rentas exentas y los descuentos. Aunque esta práctica es común entre las empresas, debería poderse acceder a

---

22 Los beneficios tributarios son aquellas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales presentes en la legislación tributaria que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes.

**Gráfica 8.** Tasa efectiva de tributación en el impuesto de renta de las ZFP, las ZFPE, y las usuarias comerciales e industriales de bienes y servicios



Fuente: cálculos propios con base en los datos disponibles en la DIAN sobre declarantes que tienen condición de zona franca o usuario calificado. No se cuenta con información anterior a 2017. No se incluyó la estimación de la TET para los usuarios declarantes con múltiples tipos de condición ya que la información proporcionada por la DIAN no especifica cuáles son esos tipos de usuarios.

Nota: la tarifa de renta general de personas jurídicas aplica para usuarios comerciales, es decir que en 2017 fue de 34 %; en 2018 y 2019, de 33 %; en 2020, de 32 %; en 2021, de 31 %; y en 2022, de 35 %. Para usuarias industriales y usuarios operadores, desde 2017 aplica una tarifa de renta del 20 %.

información detallada que permita conocer el costo social que implica la creación de un costo fiscal para el Estado. Incluso, esto podría considerarse regresivo por dos razones contundentes:

- Beneficios inequitativos: las usuarias industriales de las ZF pagan una fracción pequeña de sus ingresos en impuestos en comparación con las empresas fuera de las zonas francas, que no tienen acceso a la tarifa de renta reducida.
- Desigualdad en la carga fiscal: mientras que las empresas en el TAN aún enfrentan una carga tributaria relativamente alta, las zonas francas se benefician de un conjunto adicional de incentivos que disminuyen aun más su carga.

En este punto es importante resaltar que, debido a la reserva tributaria, no fue posible acceder a información sobre las declaraciones de renta específicas de cada una de las usuarias industriales, comerciales y de servicios, y mucho menos de los usuarios operadores; ni siquiera de manera anonimizada, de forma agregada por sector económico (CIU) o por el tamaño de la empresa. Contar con esta información permitiría conocer el costo fiscal que representa cada una de las ZF y compararlo con los objetivos económicos por los cuales fueron creadas, en especial para el caso de las ZFPE.

### 3.2.3 ¿Qué revelaron los datos tributarios disponibles?

La Constitución Política de Colombia establece valores que le garantizan el acceso equitativo a los servicios básicos a todas las personas. Para acceder a ellos, es fundamental que exista una relación de solidaridad entre el ciudadano y el Estado, basada en principios esenciales que regulan el sistema tributario: legalidad, igualdad, equidad, eficiencia, progresividad y capacidad contributiva (establecidos en los artículos 13, 58 y 363 de la Constitución). El artículo 363 de la Constitución señala que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”, con el objetivo de asegurar justicia tributaria y evitar que las normas sean arbitrarias o vulneren derechos

fundamentales. Estos principios buscan que tanto el Estado como la población avancen económica, social y políticamente.

En particular, la equidad se manifiesta en dos dimensiones: la equidad vertical —que se refiere a la progresividad del sistema tributario, según la cual los contribuyentes con mayores ingresos pagan más impuestos— y la equidad horizontal, que asegura un trato igualitario entre contribuyentes con características similares. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-734 de 2002, ha explicado que la equidad tributaria

es un criterio que pondera la distribución de las cargas y beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes, para evitar cargas excesivas o beneficios desproporcionados. Una carga es excesiva o un beneficio es desproporcionado cuando no refleja la capacidad económica de los sujetos pasivos en relación con la naturaleza y fines del impuesto en cuestión.

En este contexto, y tomando como referencia la equidad vertical, es crucial evaluar si los impuestos pagados por las zonas francas reflejan su verdadera capacidad económica. Dado que la información sobre las ZF y sus usuarias se presenta de manera agregada en los canales disponibles por la DIAN<sup>23</sup>, resulta difícil identificar cuáles de ellas tienen mayor capacidad contributiva. Sin embargo, al comparar las rentas líquidas ordinarias (RLO)<sup>24</sup> (gráfica 9), que es lo más parecido a la utilidad contable, se observa que sus TET son prácticamente iguales, a pesar de que las ZFPE tienen mayor RLO en comparación con las ZFP (gráfica 9).

La RLO de las ZFPE es 32 veces superior a la de las ZFP, que albergan varias micro y pequeñas empresas. Esta diferencia sugiere una posible inequidad vertical, ya que —de acuerdo con las estimaciones de las tasas efectivas de tributación (TET)— las ZFPE deberían aportar una mayor proporción de impuestos en comparación con las ZFP. Hay que considerar que en las ZFPE

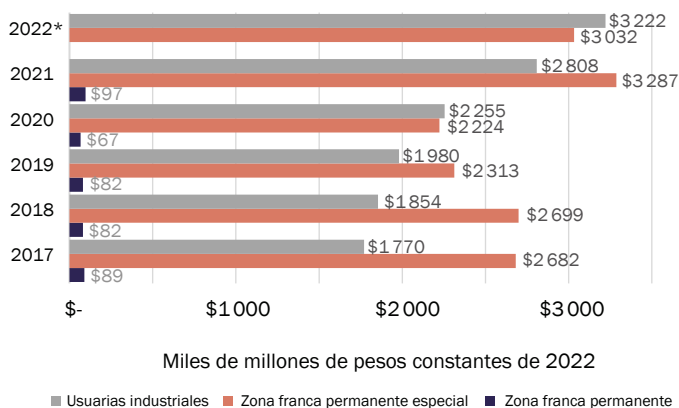
---

23 Agregados de los impuestos administrados por la DIAN: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/TributosDIAN.aspx>

24 La renta líquida ordinaria corresponde a los ingresos recibidos por el contribuyente menos los costos y las deducciones permitidos por la operación. Es lo más parecido a la utilidad contable.

opera un único usuario con mayor capacidad contributiva. Sin embargo, la contribución efectiva de las ZFPE es cercana a la que hacen las ZFP y las empresas industriales, que representan el 19 % de la TET.

**Gráfica 9.** Renta líquida ordinaria de las ZFP, ZFPE y usuarias industriales (miles de millones de pesos de 2022)



Fuente: cálculos propios con base en datos de la DIAN.

\*No se cuenta con el dato validado de RLO para 2022 de las ZFP.

Según el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2023), las TET de las empresas a nivel nacional convergen en un promedio del 23 %. Entonces, si bien las TET de las zonas francas se ubican por encima de dicho promedio, están notablemente por debajo de su tarifa nominal correspondiente. Esta situación es una oportunidad para reconsiderar los beneficios tributarios otorgados a las empresas, pues estos han contribuido a convertir el sistema tributario colombiano en uno de los más complejos del mundo (OFJ, 2023), quitándole eficiencia.

Por otro lado, la Sentencia C-384 de 2023 —que decidió sobre la exequibilidad condicionada del artículo 11 de la Ley 2277 de 2022 (última reforma tributaria)— estableció que es obligatorio cumplir el plan de internacionalización anual de ventas para que las usuarias industriales de zonas francas puedan acceder a

la tarifa reducida del 20 % en el impuesto de renta. Sin embargo, esto parece haber generado mayor inequidad horizontal<sup>25</sup> entre las ZF, pues aquellas creadas antes del 13 de diciembre de 2022 no deben cumplir con este requisito, mientras que las creadas a partir de esa fecha sí deben hacerlo.

Es importante subrayar, de todas formas, que la existencia de beneficios tributarios no es perjudicial en sí misma, ya que en ocasiones se justifica su establecimiento para fomentar, por ejemplo, inversiones, empleo y exportaciones. Este es el caso de las zonas francas según la normatividad colombiana. Sin embargo, la falta de herramientas de control y seguimiento constante sobre estos beneficios, que sean adecuadas y de acceso público, no permite hacer evaluaciones para saber si se convierten en privilegios. Además, no se tiene acceso a las evaluaciones costo-beneficio que debe llevar a cabo la Comisión Intersectorial (en cabeza del Mincit) para hacer un análisis comparado del cumplimiento de los objetivos de zonas francas frente a los gastos tributarios generados. Más aún, no es posible acceder a información desagregada con diferentes variables económicas y tributarias para intentar desarrollar evaluaciones de impacto en los territorios donde se han creado ZFP y ZFPE.

En conclusión, la falta de evaluaciones sobre los beneficios tributarios y el acceso limitado a información desagregada en cada una de las zonas francas dificultan poder comparar los costos fiscales y los resultados esperados de los beneficios tributarios. Aun así, las estimaciones realizadas evidencian una falta de equidad entre las ZFPE y las ZFP. A diferencia de las ZFP, que pueden albergar múltiples empresas y generar encadenamientos productivos, las ZFPE, por su naturaleza uniempresarial, no fomentan la cooperación entre sectores dentro de su área geográfica. A pesar de esto, las ZFPE se benefician de los mismos incentivos fiscales que las ZFP. Si no se cuenta con información desagregada que permita estimar el costo fiscal unitario de cada

---

25 Según la Sentencia C-056 de 2019, “el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones”.

tipo de zona franca y su contribución específica al empleo o la inversión, se puede cuestionar que los beneficios tributarios otorgados a las ZF, especialmente a las ZFPE, representen verdaderamente una ventaja o si más bien constituyen privilegios tributarios. Economistas como Luis Jorge Garay y Jorge Espitia (2019) han criticado el sistema fiscal colombiano, especialmente en relación con la implementación de incentivos tributarios, debido a que falta evidencia sobre su impacto positivo en la economía, lo que puede aplicarse a las zonas francas. En este sentido, es necesario actualizar el estatuto tributario siguiendo el principio de equidad y avanzar hacia la reducción significativa de los tratos preferenciales.

#### 4. Lupa a la industria de bebidas usuaria de las zonas francas

Como explica la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2015), los productos ultraprocesados se crean industrialmente a partir de sustancias derivadas de alimentos o sintetizadas artificialmente. Estos productos, además de ser sometidos a procesos industriales intensivos, presentan una larga lista de aditivos y carecen en muchos casos de ingredientes naturales. Listas para consumirse sin preparación culinaria, las bebidas endulzadas son un ejemplo común de este tipo de productos. Su producción industrializada conlleva serios riesgos para la salud humana, pues ofrecen una calidad nutricional baja, a pesar de imitar la apariencia de alimentos naturales. Incluso la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Popkin, 2020) ha estudiado la relación de estos productos con un aumento en las tasas de sobrepeso, obesidad y otras enfermedades relacionadas con la dieta.

Considerando esto, es crucial identificar qué tipos de empresas se benefician con las tarifas reducidas de impuestos y las exenciones de las zonas francas. Para ello, mediante una serie de requerimientos de información, solicitamos al Mincit la identificación de las empresas productoras de bebidas dentro de las zonas francas, y adicionalmente revisamos las bases de datos

disponibles en últimos informes públicos de usuarios de ZFPE (MincIT, 2024). A continuación, en la tabla 6, se presenta una lista de empresas productoras de bebidas endulzadas y azucaradas, alcohólicas y no alcohólicas, usuarias de las ZF.

Tabla 6. Industrias productoras de bebidas endulzadas por zona franca en Colombia

	Zona franca	Razón social de la usuaria de ZF
1	ZFP Barranquilla	Casa Santana Ron y Licores S. A. S.
2	ZFP Candelaria	British American Tobacco Colombia S. A. S.
3	ZFP Cúcuta	Fruttec S. A. S. Bic
4	ZFP de Bogotá	Alservicios Industriales Zona Franca S. A. S.
5	ZFP de Tocancipá	Cervecería BBC de la Sabana S. A. S.
6	ZFP del Cauca	Alpina Cauca Zona Franca S. A. S.
7	ZFP del Cauca	Nueva Generación de Bebidas S. A. S.
8	ZFP del Cauca	Ripals S. A. S. (en proceso de descalificación según el MincIT)
9	ZFP del Cauca	Friomix del Cauca S. A. S.
10	ZFP Metropolitana	Bodegas Casa del Rhin Zf S. A. S.
11	ZFP Metropolitana	Boydoor Nutrition S. A. S.
12	ZFP Metropolitana	Empacamos y Producimos Zona Franca S. A. S.
13	ZFP Pacifico	Fábrica de Licores de América S. A. S.
14	ZFP Palmaseca	Fisa Andina S. A. S.
15	ZFP Palmaseca	Instanta Colombia Zf S. A. S.
16	ZFP Parque Central	Dictador Colombia S. A. S.
17	ZFP Parque Industrial Femsa	Embotelladora de La Sabana S. A. S.
18	ZFP Rionegro	Karibbean Liquor Black River S. A.
19	ZFP Rionegro	Alimentos El Dorado S. A. S.

	Zona franca	Razón social de la usuaria de ZF
20	ZFP Rionegro	Procargo Zona Franca S. A. S.
21	ZFP Santa Marta	Casa Vinicola del Sindamanoy Ltda.
22	ZFP Santa Marta	International Trade Partners Free Zone S. A. S.
23	ZFP Santander	Unión de Droguistas S. A. S. Unidrogas S. A. S.
24	ZFP Santander	El Gualilo Free Zone S. A. S.
25	ZFP Surcolombiana	Novum Vitae S. A. S.
26	ZFP Tayrona	Dafra Comerx And Logistic S. A. S.
27	ZFP El Dorado	Zona Franca Central Cervecera S. A. S.
28	ZFPE Cervecería del Valle	Cervecería del Valle S. A.
29	ZFPE PepsiCo Alimentos (Funza – Cundinamarca)	PepsiCo Alimentos
30	ZFPE PepsiCo Alimentos Antioquia	PepsiCo Alimentos Antioquia S. A. S.

Fuente: derecho de petición al MinCIT a nombre del director de productividad y competitividad (radicado n.º 2-2022-036501 del 13 de diciembre de 2022); MinCIT (2024).

Nota: no disponemos de información detallada sobre los distintos tipos de productos que fabrican estas empresas. Sin embargo, las hemos clasificado dentro del grupo de empresas que producen bebidas endulzadas ya que su actividad económica principal es la producción de bebidas.

Como se puede observar en la tabla 6, las ZF son utilizadas por empresas reconocidas como Coca-Cola, en el parque industrial de Femsa; BBC, en la ZF de Tocancipa; Alpina, en la ZF del Cauca; y PepsiCo, tanto en Cundinamarca como en Antioquia, entre otras productoras industriales de bebidas endulzadas. Para detectar a las empresas colombianas de bebidas endulzadas que probablemente estén obteniendo beneficios de las zonas francas, se llevó a cabo un análisis cruzado de datos. Para ello, se empleó información de la Superintendencia Financiera para

identificar a las compañías dentro de este sector con los mayores ingresos operativos. Posteriormente, se cotejó esta lista con los certificados de existencia y representación legal con el fin de detectar las filiales asociadas a estas grandes empresas. Y finalmente se contrastó esta información con la lista de empresas usuarias de zonas francas proporcionada por el Ministerio de Comercio.

Tabla 7. Ingresos operacionales netos de empresas de bebidas azucaradas en Colombia

Ranking	Empresas	Ingresos operacionales netos en 2020 (millones de pesos de 2022)
1	Coca-Cola Femsa Company*	\$6 733 369
2	Postobón Company*	\$5 471 983
3	Gaseosas Lux	\$832 308
4	Embotelladora de La Sabana	\$797 196
5	Gaseosas Hipinto	\$616 645
6	Gaseosas Colombianas	\$530 250
7	Gaseosas de Córdoba	\$471 492
8	AJE Colombia	\$454 129
9	Pepsi Cola Colombia	\$186 224
10	Nueva Gen. De Bebidas	\$175 111
11	Glacial	\$173 527
12	Drinks de Colombia	\$110 377
13	RTD	\$56 447
14	Embotelladora Capri	\$48 967

Fuente: Superintendencia de Sociedades de Colombia, junio de 2023.

\*En la base de la Superintendencia Financiera aparece por un lado Coca-Cola Femsa Company y por otro Coca-Cola Femsa, por lo que se unifican los valores para presentar un solo monto de Coca-Cola. Esto mismo ocurre con Postobón.

La tabla 7 destaca las principales compañías productoras de bebidas, incluyendo a gigantes como Coca-Cola y Postobón que son conocidas por sus altos ingresos operativos netos. Es relevante señalar que la Embotelladora de La Sabana ocupa el cuarto lugar en esta lista, ya que está controlada por Femsa Coca-Cola, como confirman los certificados de existencia y representación legal presentados en la tabla 8. Esto sugiere que una de las grandes corporaciones multinacionales, con ingresos significativos en Colombia, podría contribuir de manera más sustancial al recaudo tributario nacional. Sin embargo, los resultados de las TET muestran que esto no ocurre. Hay que cuestionar, entonces, si los beneficios tributarios que estas corporaciones reciben son en realidad privilegios en comparación con otras industrias.

Este hallazgo sugiere que una de las principales compañías productoras de bebidas endulzadas, que obtiene grandes ingresos operativos y se beneficia de tarifas fiscales favorables por estar ubicada en zonas francas, podría contribuir con un mayor nivel de recaudación. Sin embargo, ya que el Mincit ha negado nuestra solicitud de información sobre los requisitos de inversión y de generación de empleo que deben cumplir las empresas ubicadas en ZF para acceder a estos beneficios tributarios, no es posible determinar si realmente los cumplen. Además, tampoco es posible generar mediciones de costo-beneficio, como ya lo hemos venido mencionado a lo largo de este documento.

Buscar la relación entre las filiales y las grandes empresas productoras de bebidas permite entender la estructura de control corporativo, evaluar el impacto en el mercado local y analizar la contribución fiscal real. Este ejercicio facilita la identificación de posibles beneficios tributarios desproporcionados y de estrategias para la optimización fiscal, lo que ayuda a detectar áreas de opacidad y a mejorar la regulación fiscal buscando asegurar una mayor equidad en el sistema tributario. Sin embargo, se deberán hacer mayores indagaciones sobre este punto para lograr afirmaciones más contundentes, pues no encontramos información robusta sobre indicadores de inversión, creación de empleo formal ni generación de encadenamientos productivos o de valor agregado, en comparación con las empresas ubicadas en el

TAN. E incluso con las limitaciones de información, las tablas anteriores evidencian que algunas de las empresas más grandes del sector de bebidas endulzadas alcohólicas y no alcohólicas se benefician de las ZF.

Tabla 8. Situación de control de empresas en las zonas francas

Empresa productora en zona franca	Nombre de la empresa controlante
Alpina Cauca Zona Franca S. A. S.	Grupo Alpina S. A. S.
El Gualilo Free Zone S. A. S.	Sercafé S. A.
Fisa Andina S. A. S.	Archer Daniels Midland Company
Nueva Generación de Bebidas S. A. S.	Calmeqa Vanti S. L.
Cervecería BBC de La Sabana S. A. S.	Bavaria & CIA S. C. A., la cual ejerce una situación de control indirecta a través de Cervecería Nacional Holding S. A. y Keystone Global Corporation.
Embotelladora de La Sabana S. A. S.	Coca-Cola Femsa

Fuente: cámaras de comercio regionales, certificados de existencia y representación legal, junio de 2023.

#### 4.1 Análisis de algunas variables económicas de la industria de bebidas en zonas francas

##### 4.1.1 Exportaciones

Actualmente no es posible obtener información desagregada para la industria de bebidas en las ZF, pues según el DANE “en cuanto a la información solicitada de zonas francas, no es posible desagregar la información de las bolsas por capítulo de arancel<sup>26</sup>, debido a que no es posible deducir información de carácter individual de cada empresa, porque violaría la reserva es-

26 Esta es la forma como está disponible la información en DANE, por grandes grupos.

tadística”<sup>27</sup>. Adicionalmente, en sus boletines estadísticos anota que “no es posible adicionar directamente la información de comercio exterior en las zonas francas colombianas con la información publicada del comercio exterior colombiano”<sup>28</sup>.

En este sentido, por un lado, no se puede acceder a la información de la industria de bebidas en las ZF porque, al ser muy pocas, en algunos casos se podrían identificar los datos propios de alguna empresa, lo que violaría la reserva estadística. Por el otro, el DANE no cuenta con una metodología para cruzar la información del comercio general con el de zonas francas para hacer comparaciones. Incluso, en una de sus respuestas se señaló que el “DANE no recibe información económica de la DIAN o del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”<sup>29</sup>.

Además, consultamos las estadísticas de la DIAN sobre las declaraciones de importación y exportación de las empresas en Colombia. En su página web<sup>30</sup> se publica información detallada sobre compras y ventas al exterior por empresa, producto, origen, destino, aduana, valor exportado e importado, subpartida, entre otras variables de interés. Sin embargo, aunque existen registros individuales, estos no son oficiales ni están validados (según las notas señaladas por la DIAN en su página). Finalmente, al intentar cruzar la lista de usuarios de las zonas francas (tabla 6) por NIT dentro de esta base de datos, no pudimos construir un histórico agregado, ya que muchas de las subpartidas (productos específicos), al menos en importaciones, no se relacionan con la producción de bebidas endulzadas.

Es por esto que, en un esfuerzo por analizar el comercio exterior del sector de bebidas endulzadas, contrastamos las ex-

---

27 Respuesta al derecho de petición con radicado n.º 20232100003331T del 26 de abril de 2023.

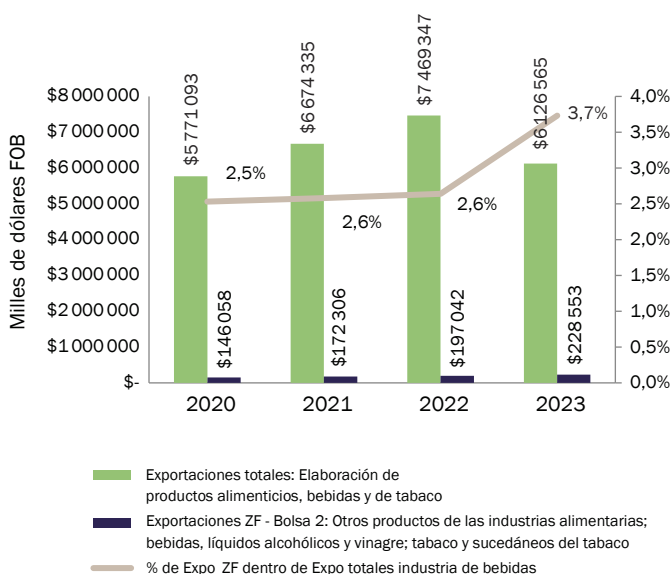
28 Esta nota aparece en los boletines y anexos estadísticos de zonas francas del DANE que se encuentran en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/zonas-francas>

29 Respuesta al derecho de petición con radicado n.º 0242820062941 del 09 de abril de 2024.

30 <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/Registro-de-las-Declaraciones-de-Impto-Expo.aspx>

portaciones del grupo “otros productos de la industria alimentaria y de bebidas” (identificado como bolsa 02 en las bases de datos del DANE sobre ZF) con las exportaciones totales a nivel nacional, siguiendo la clasificación CIU (con todas las limitaciones que esto implica). Es importante aclarar que estos agregados incluyen a las industrias alimentaria y de bebidas alcohólicas, que históricamente han sido más grandes que el sector de bebidas endulzadas. Aún así, por efectos prácticos, se incluyen para que sean comparables con el máximo nivel de desagregación que tiene la información sobre zonas francas publicada actualmente por el DANE.

**Gráfica 10.** Exportaciones desde las ZF de la bolsa 02\* frente a exportaciones totales de la industria de bebidas (millones de dólares FOB de 2023)



Fuente: MincIT (2024b).

\*La bolsa 02 hace referencia a otros productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco.

En la gráfica 10 se evidencia que las exportaciones de alimentos, bebidas y tabaco desde las zonas francas tienen una participación muy reducida en comparación con las exportaciones totales de estos productos a nivel nacional. Aunque se observa una tendencia creciente en ambos tipos de exportaciones desde 2020, con un aumento del 6 % en las ventas del sector de alimentos y bebidas de ZF en 2023, su participación en el comercio total del sector sigue siendo baja.

Esta clasificación de productos en ZF representó un 3,7 % del total de exportaciones en el último año. Las zonas francas no son, por tanto, fuentes significativas de ventas al exterior para estas industrias de bebidas. Además, los productos de la bolsa O2 representaron únicamente el 7 % del total de ventas al exterior de las zonas francas y apenas el 1,2 % del total de exportaciones del país (sin incluir carbón, petróleo y derivados). En conclusión, pese a los incentivos tributarios y aduaneros con los que cuentan las industrias de alimentos y bebidas de las ZF, es muy poco su aporte a las exportaciones de Colombia.

#### 4.1.2 Empleo

Según el Mincit, las zonas francas han generado 174 000 empleos en Colombia. Sin embargo, no se ha proporcionado información sobre el porcentaje de empleos directos, indirectos y formales, ni se han hecho desagregaciones por año, sector o por zona franca; por lo tanto, los datos actuales no permiten sacar conclusiones significativas. Adicionalmente, no se cuenta con el dato nominal de los empleos generados por la industria de bebidas endulzadas usuaria de las ZF. En palabras del DANE,

debido a que las bebidas endulzadas/azucaradas alcohólicas, bebidas endulzadas/azucaradas no alcohólicas, productos alimenticios y demás productos son productos clasificados de acuerdo con los capítulos del arancel de aduanas y no sectores, el DANE no tiene información de empleo, ventas y consumos intermedios de los productos”<sup>31</sup>.

---

31 Respuesta a derechos de petición con radicado n.º 20232100003331T del 26 de abril de 2023 y radicado n.º 20242820062941 del 09 de abril de 2024.

Bajo este panorama, para dimensionar el empleo de la industria de bebidas en el país (sin discriminar por ZF), se tomó como referencia la CIU, dentro de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE, buscando tener un panorama general del empleo. Así, se encontró que el empleo generado por la industria de “elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales y otras aguas embotelladas” alcanzó los 11 137 empleados (temporales y permanentes) para el 2020, con un incremento de tan solo el 14 % desde el 2010. Mientras tanto sus ventas se han incrementado significativamente, en un 45 %, durante el mismo periodo (Villalba Arango & Guarnizo Peralta, 2022). Según Villalba Arango y Guarnizo Peralta (2022), este crecimiento en las ventas está relacionado con el incremento en la adquisición de maquinaria, que es el doble del promedio de la industria nacional. Precisamente el ultraprocesamiento requiere bajos niveles de personal, al ser poco intensiva en trabajo y más bien alta en capital (máquinas). Por ello, esta industria de bebidas no es una fuente significativa de empleos.

Aunque el grupo industrial de bebidas ocupa el quinto puesto a nivel nacional respecto a producción bruta, concentra solo el 2,6 % del personal ocupado industrial. Además, si bien constantemente alega una alta generación de empleo en cada fase de su cadena de producción, el grado en el que se involucra al sector agropecuario y agroindustrial es bajo. De acuerdo con la EAM, la industria de elaboración de bebidas es de las que menor coeficiente técnico insumo-producto tiene registrado, pues está en el último lugar después de las industrias de juguetes y de farmacéuticos. Es decir que este tipo de industrias requiere una proporción muy pequeña de insumos en comparación a lo que produce. Este dato se confirma considerando que el sector de bebidas fue la segunda industria con mayor valor agregado, después de los productos químicos, en el 2020<sup>32</sup>.

Finalmente, se intentó indagar con el DANE para obtener mayores detalles sobre las actividades económicas y la inversión

---

32 Respuesta a derechos de petición con radicado n.º 20232100003331T del 26 de abril de 2023 y radicado n.º 20242820062941 del 09 de abril de 2024.

extranjera directa en las ZF (que son las principales medidas para permanecer dentro de dicho régimen). No obstante, su respuesta fue que esta información no está desagregada distinguiendo a las empresas dentro del territorio aduanero nacional y las empresas dentro de las zonas francas, y además se señaló que este tipo de información sobre ZF es responsabilidad del Mincit<sup>33</sup>.

#### 4.2 Insuficiencia de información para hacer seguimiento al sector de bebidas en las zonas francas

Aunque se logró identificar a las empresas de bebidas endulzadas que son usuarias de zonas francas (gracias al Ministerio de Comercio), no se dispone de información pública sobre sus exportaciones, su generación de empleo nominal o la inversión que aportan a la economía colombiana. Además, la información que logramos identificar en las bases de datos del DANE está demasiado agregada, lo que dificultó analizar variables específicas para este sector y contrastarlas con los requisitos estipulados por la normatividad colombiana.

Si tenemos en cuenta sus efectos en la salud, este tipo de empresas, que hacen parte de la industria de los ultraprocesados, impactan negativamente, por lo que su acceso a beneficios tributarios debería ser limitado. Por el contrario, los beneficios deberían dirigirse a la producción de aquellos productos con altos contenidos nutricionales, para que sean las comunidades más pobres las que resulten directamente beneficiadas.

En resumen, la ausencia de información pública detallada y de seguimiento a los beneficios fiscales concedidos a las empresas de bebidas endulzadas en zonas francas dificulta evaluar los objetivos económicos de las usuarias presentes en ZF. Además, la conexión entre el consumo de estas bebidas y varias enfermedades crónicas —establecida por investigaciones de la OPS (2015) y la FAO (Popkin, 2020)— plantea interrogantes sobre la idonei-

---

33 Respuesta a derechos de petición con radicado n.º 20232100003331T del 26 de abril de 2023 y radicado n.º 20242820062941 del 09 de abril de 2024.

dad de brindar tales beneficios a una industria que genera un costo social en la salud que no se está contabilizando en ninguna parte; es decir, una externalidad negativa.

#### 4.3 Análisis fiscal de la industria de bebidas presente en zonas francas

Así como se presentó en la sección 3 una descripción general del costo fiscal y de las tasas efectivas de tributación de las ZF, se intentó hacer el mismo ejercicio para la industria de bebidas endulzadas. Sin embargo, la falta de información impidió estimar el costo fiscal. De todas formas, se pudo obtener información sobre las declaraciones de renta agregadas de algunas de las empresas señaladas en la tabla 6, gracias a un derecho de petición que respondió la DIAN<sup>34</sup>. Así, se recibió información consolidada sobre las declaraciones de renta de las 28 primeras empresas usuarias de ZFP que hacen parte de la industria de bebidas endulzadas (tabla 6) para los años 2017-2021, con lo cual se estimó una tasa efectiva de tributación de renta<sup>35</sup>. Desde 2017, la tarifa estatutaria del impuesto de renta de las zonas francas es de 20 %. En la gráfica 11 se observa que la TET ha disminuido, lo que demuestra que los contribuyentes del sector de bebidas que están ubicados en ZF se benefician de diferentes formas para minimizar su responsabilidad tributaria, aun cuando ya tienen una tarifa reducida en el impuesto de renta.

También se observa una tendencia parecida a la TET de las ZFP (gráfica 8): durante los años 2017 y 2018, la tasa efectiva sobrepasó la nominal o estatutaria, mientras que en los años siguientes la tasa fue mucho menor. Si se compara esta TET de las empresas enlistadas en la tabla 6 con la TET de la industria manufacturera que estimó el OFJ (2023) para el economía nacional, los sectores parecidos a la industria de bebidas endulzadas (elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas y elaboración de bebidas no alcohólicas) tienen TET que oscilan entre el 12 % y el

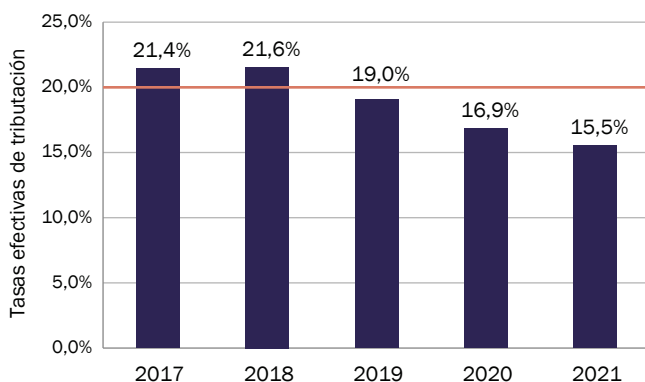
---

34 Respuesta al derechos de petición radicado n.º 20238214010000 9343 del 14 de febrero de 2023.

35 Misma metodología de la sección 3.2.2.

17 % en 2021, cercanas al 15,5 % que se muestra en la gráfica que sigue.

**Gráfica 11.** Tasa efectiva de tributación de renta de empresas de bebidas endulzadas en las zonas francas\*



Fuente: estimación propia con base en declaraciones de renta de la DIAN, compartidas a través de la respuesta a un derecho de petición (radicado n.º 202382140100009343 del 14 de febrero de 2023).

\*Según lo reportado por la DIAN a través de la respuesta al derecho de petición, suponemos que la información sobre declaraciones de renta de todas las empresas usuarias fue utilizada para construir el agregado anual.

Esto implica que, a pesar de la notable disparidad entre las tarifas nominales aplicadas a las zonas francas y las empresas del territorio aduanero nacional (20 % vs. 32 % en 2021), las TET resultan sorprendentemente similares, especialmente en el sector de las bebidas endulzadas. Este hallazgo plantea una vez más la oportunidad de reevaluar las tasas estatutarias. En la práctica, a pesar de que dichas tasas son considerablemente altas en Colombia, las empresas buscan responsabilidades tributarias mucho menores, inclusive por debajo del 16 %.

#### 4.3.1 Otra estimación para las TET a partir de los estados de resultados integrales reportados a la Superintendencia de Sociedades

De otro lado, se investigó la información financiera disponible en la Superintendencia de Sociedades (Supersociedades), pues los estados de resultados integrales de las empresas que publica esta entidad<sup>36</sup> contienen un rubro que señala el pago del impuesto a las ganancias. Esto permitiría encontrar otro aproximado de la TET de forma un poco más específica para las empresas de la industria de bebidas endulzadas, pero partiendo de una perspectiva contable.

Es importante resaltar que la plataforma del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIS) de la Supersociedades contiene datos financieros suministrados por las empresas, debidamente certificados y dictaminados por el revisor fiscal; por ende, incluye información que evidencia la realidad financiera de las entidades. Específicamente, los resultados integrales contienen un rubro sobre gastos por impuestos, que —según la taxonomía de las normas internacionales de contabilidad (NIC)— hacen referencia al pago de impuesto a las ganancias, incluyendo todos los impuestos sin importar si son de fuente nacional o extranjera. Estos se relacionan con la ganancia sujeta a la tributación y evidencian el pago de impuestos corrientes y diferidos<sup>37</sup>, información que igualmente confirmamos con la Supersociedades a través de derechos de petición<sup>38</sup>.

Los estados de resultados integrales<sup>39</sup> (que muestran la operación global de las entidades) permitieron encontrar información consolidada de 14 de las 30 empresas que aparecen en la tabla 6, para los años 2017-2022. Buscando hacer un mejor análi-

---

36 <https://siis.ia.supersociedades.gov.co/#/>

37 De acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera, es necesario remitirse a la NIC 12 sobre impuesto a las ganancias.

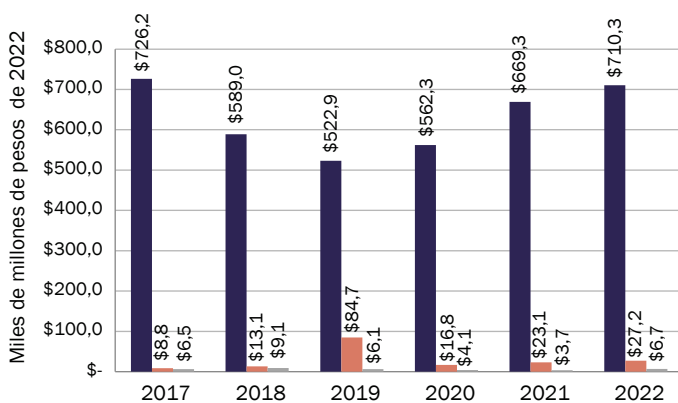
38 Respuesta a derecho de petición con radicado n.º 2024-01-008568 del 11 de enero de 2024.

39 Esta información está disponible en el espacio web de la Supersociedades: <https://siis.ia.supersociedades.gov.co/#/>.

sis consolidado, dichas empresas se clasificaron según su tamaño a partir de su nivel de ingresos operacionales (clasificación del tamaño según el Decreto 957 de 2019<sup>40</sup>).

Un paso inicial para identificar la capacidad de aporte fiscal de las empresas del sector es observar sus ingresos operacionales, para luego encontrar su rentabilidad y el nivel de impuestos a las ganancias que pagan según sus registros en el estado de resultados integral. Así, se encontró que los ingresos operacionales —que hacen referencia al dinero que obtiene una empresa mediante sus actividades comerciales principales— son, evidentemente, mucho mayores para las empresas grandes, las cuales manejaron en promedio, entre 2017 y 2022, ingresos de cerca de 600 000 millones de pesos; seguidas por las empresas medianas, que registraron ingresos por un valor promedio cercano a los 29 000 millones; finalmente, las empresas pequeñas manejaron ingresos promedios anuales de 6000 millones de pesos.

**Gráfica 12.** Ingresos operacionales en 2017-2022 (miles de millones de pesos constantes de 2022)

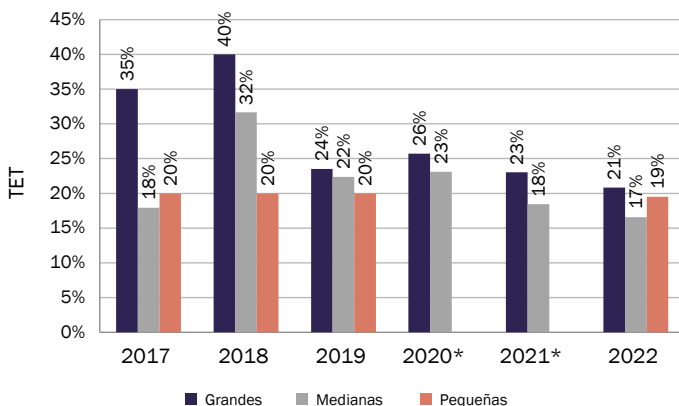


Fuente: cálculos propios con base en los estados de resultados integrales publicados por la Supersociedades.

40 Decreto que reglamenta el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 2011 sobre los tamaños de las empresas.

Así las cosas, para obtener un aproximado de lo que sería una tasa efectiva de tributación de las ganancias de las empresas de la industria de bebidas endulzadas, se calculó el cociente entre el impuesto pagado y diferido<sup>41</sup> y sus utilidades contables antes de impuestos en los años 2017 a 2022.

Gráfica 13. Promedio de la TET 2017-2022 (porcentaje del gasto en impuestos sobre ganancias contables)



Fuente: cálculos propios con base en los estados de resultados integrales publicados por la Supersociedades.

\*Para 2020 y 2021 las empresas pequeñas identificadas en este ejercicio no incurrieron en erogaciones por pago de impuestos a las ganancias.

Nota: en 2021 encontramos una distribución diferente para las empresas pequeñas. No obstante, por la poca información a la que tenemos acceso la conservamos para la presentación de estos resultados.

La gráfica 13 muestra que durante el período 2017-2018, las grandes empresas pagaron más del 35 % en impuestos sobre las ganancias. Sin embargo, en años posteriores su TET disminuyó, alcanzando el 21 % en 2022. En el caso de las empresas medianas, desde 2018 su TET ha disminuido, situándose incluso por debajo

<sup>41</sup> Este impuesto hace referencia al pago por impuesto corriente, que equivale al impuesto a cargo liquidado en la declaración de renta más cualquier saldo de períodos anteriores.

del 20 % nominal. Por su parte, las pequeñas empresas pagan en impuestos exactamente la tarifa nominal.

En términos generales, las gráficas 11 y 12 revelan que casi todas las empresas de bebidas endulzadas mostraron una alta capacidad de pago de impuestos durante los años 2017 y 2018, con TET superiores a la tarifa nominal del 20 %. Sin embargo, en los últimos dos años marcados por la recuperación económica tras la pandemia de COVID-19, 2021-2022, las grandes empresas experimentaron una considerable disminución en sus TET, a pesar de registrar crecimientos significativos en sus ingresos. Las cifras indican un comportamiento similar para las empresas medianas, mientras que, en contraste, las pequeñas empresas parecen mantener constante su pago de impuestos.

Los resultados de las gráficas 12 y 13 coinciden con los del Observatorio Fiscal de la Javeriana (2024), quien ha señalado que:

En general, las empresas más grandes, esto es, aquellas que en la base de datos cuentan con mayores ingresos brutos, tienen una tasa efectiva de tributación más baja que las empresas más pequeñas (con ingresos más bajos). Esto sugiere que las empresas cuyos ingresos brutos son más elevados tienen más recursos, beneficios y estrategias disponibles para reducir su carga fiscal, lo que se refleja en una tasa efectiva más baja (OFJ, 2024, p. 7).

Al comparar estos resultados con los de la gráfica 10 (basada en datos de la DIAN), que agrupa a todas las empresas de bebidas endulzadas, se observa un comportamiento similar al de la gráfica 12, en el que las TET tienden a disminuir a partir de 2019. Esto pone de manifiesto la necesidad de realizar un análisis detallado de los beneficios tributarios creados para las ZF. Aunque estos beneficios se implementan con un propósito económico, es fundamental evaluar su impacto fiscal y su contribución al fortalecimiento de la economía colombiana mediante la generación de empleo e inversión, especialmente cuando los ingresos operacionales de las empresas muestran incrementos significativos.

#### 4.3.2 ¿La industria de bebidas usuaria de ZF cumple los principios tributarios de la Constitución?

En el análisis de la industria de bebidas endulzadas vinculadas a zonas francas se pudo obtener acceso a datos financieros proporcionados por la Superintendencia de Sociedades acerca de ciertas empresas del sector (incluidas en la tabla 6). Esto facilitó la clasificación de estas empresas en grandes, medianas y pequeñas, con el propósito de evaluar si aquellas con mayor capacidad contributiva (medida a través de sus ingresos operativos) pagan una proporción más alta de impuestos. Los resultados mostraron que las empresas de gran tamaño presentan tasas efectivas de tributación superiores a las empresas medianas y pequeñas, lo que indica equidad vertical en las empresas del sector de las bebidas endulzadas usuarias de ZFP, aunque sus TET han tendido a la baja desde el 2019.

Además, la DIAN permitió acceder a un consolidado de las declaraciones de impuestos sobre la renta (de acuerdo con la lista de la tabla 6), lo que posibilitó calcular una TET agregada a partir de las declaraciones de renta (gráfica 11) a lo largo de algunos años. Estas estimaciones revelaron que, aunque las empresas pagaron tasas cercanas al 22 % en 2017 y 2018, en los años siguientes estas disminuyeron paulatinamente hasta alcanzar un 15,5 % en 2021. Como hemos mencionado a lo largo del documento, los beneficios tributarios no son inherentemente negativos, pero deben ser evaluados para comparar sus ventajas frente al impacto que tienen en la economía gracias a la reducción en la recaudación tributaria.

Por otro lado, la falta de datos para comparar los beneficios fiscales con los requisitos normativos establecidos genera dudas sobre cómo ha evaluado el Estado los beneficios tributarios de las zonas francas a lo largo de los años y cómo ha verificado su eficacia para justificar su continuación. Si bien el Mincit argumenta<sup>42</sup> que existe acceso público a los informes técnicos de evaluación con los que se aprueban las ZF y a los informes de

---

42 Respuesta a derecho de petición con radicado n.º 2-2024-015152 del 31 de mayo de 2024.

seguimiento de los usuarios, en la práctica esto no es posible por considerarse información semiprivada. En conclusión, no se conocen indicadores ni se dispone de información útil que permita hacer un análisis más exhaustivo de los beneficios tributarios que recibe la industria de bebidas endulzadas.

## 5. Análisis del régimen de zonas francas a partir de los principios de los derechos humanos en política fiscal

A continuación se llevará a cabo un análisis fundamentado en los principios de derechos humanos y política fiscal (PDHPF), según los cuales los Estados deben crear un entorno de gobernanza fiscal adecuado para lograr la plena realización de los derechos humanos (DD. HH.). La garantía de los derechos humanos requiere que los Estados tengan instituciones sólidas y que movilicen, asignen y empleen suficientes recursos públicos de forma transparente, participativa y responsable. Esto debe hacerse en cumplimiento de los principios consagrados en la Declaración Universal de los DD. HH. y siguiendo las normas incluidas en los principales tratados internacionales y regionales de DD. HH., así como de los marcos jurídicos nacionales, en particular las constituciones de los Estados.

Como lo mencionan estos principios, “a pesar de los numerosos compromisos internacionales y del enorme potencial transformador de la política fiscal para la realización de los derechos humanos, en la práctica ella no está siendo elaborada de conformidad con las obligaciones de los Estados” (Iniciativa por los PDHPF, 2021, p. 5). Por ejemplo, se han implementado políticas que erosionan la capacidad de recaudo tributario mediante la creación de tarifas impositivas diferenciales. Aunque estas tarifas se diseñan con el objetivo de estimular el empleo, la inversión y las exportaciones, como es el caso de las ZF, carecen de las herramientas de seguimiento necesarias para determinar si cumplen con los parámetros establecidos para acceder a los beneficios tributarios. De esta manera, no solo se genera inequidad horizontal respecto a las empresas ubicadas en el TAN, sino que

también se incurre en costos fiscales que erosionan el recaudo y el ingreso de los Estados, como se evidencia en las gráficas 6 y 7.

En este contexto, un grupo de organizaciones y redes con amplia experiencia en derechos humanos y justicia fiscal en Latinoamérica y el Caribe —del cual hace parte Dejusticia— formaron una iniciativa colaborativa para fortalecer el vínculo entre las políticas de impuestos, por una parte, y la justicia fiscal y los derechos humanos, por otra. Esta iniciativa “ofrece un marco de referencia basado en fuentes normativas y otros documentos complementarios, para el diseño, implementación y monitoreo de la política fiscal” (Iniciativa por los PDHPF, 2021, p. 6). Es, entonces, fundamental analizar qué principios necesitan ser reforzados en la política fiscal implementada para las ZF, cuáles son las falencias y qué recomendaciones se podrían plantear.

### 5.1 Transparencia, participación y rendición de cuentas

Uno de los principios subraya que los Estados deben implementar políticas fiscales transparentes, participativas y sujetas a rendición de cuentas. Dicha transparencia suele vincularse con el acceso a la información, y también se considera una condición previa para la participación y la rendición de cuentas. Un enfoque basado en los derechos humanos requiere que los Estados debatan abiertamente sobre las opciones fiscales, eviten tomar decisiones tecnocráticas a puerta cerrada y, en su lugar, fomenten una mayor transparencia y participación.

En el caso de las zonas francas de Colombia, fue imposible contar con información suficiente de parte de las instituciones gubernamentales para analizar y hacer seguimiento de las políticas económicas y fiscales. De acuerdo con la DIAN, la información que suministran los contribuyentes, tanto en las declaraciones como en los registros tributarios, goza de especial protección constitucional y legal, lo que obliga a la administración tributaria a garantizar su reserva, salvo en los casos en que las mismas normas autoricen su entrega o intercambio (hecho que fue ratificado por la dirección jurídica de la DIAN mediante el concepto 081635 de 2009). Por esta razón no fue posible obtener

información sobre cada una de las declaraciones tributarias de las empresas usuarias de zonas francas en Colombia.

La DIAN manifiesta que, en atención a lo previsto en el numeral 4.º de la circular 00001 de 2013 sobre “estandarización de la entrada y salida de información, atendiendo los principios constitucionales y legales” y en concordancia con el artículo 27 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), si se requiere la información solicitada, es necesario remitir una copia de orden judicial donde se la haya decretado como prueba, con la precisión del alcance de ese tipo de información en el proceso que se esté adelantando.

Por otro lado, también se enviaron peticiones al DANE para solicitar los datos de empleo nominal, inversión y exportaciones de las ZFP, las ZFPE y de las empresas usuarias del sector de las bebidas endulzadas. Lamentablemente, no se recibió respuesta respecto a esta información. Al igual que la DIAN, el DANE justificó esta decisión a partir de la reserva de información estadística y afirmó que la información proveniente de las ZF es competencia del Mincit<sup>43</sup>.

Al preguntarle al Mincit si las empresas señaladas como usuarias de las zonas francas cumplen los requisitos que dispone la ley, este indicó que —de conformidad con lo establecido en el artículo 73 del Decreto 2147 de 2016— el usuario operador de zona franca tiene la función de verificar los requisitos y las condiciones para la calificación de usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y usuarios comerciales (dispuestos en el artículo 80 del Decreto 2147 de 2016, modificado por el artículo 34 del Decreto 278 de 2021).

Por tanto, volvimos a enviar un derecho de petición al Mincit para solicitar información sobre los informes de seguimiento a las ZF y para saber si existen registros de procesos administrativos relacionados con fraudes o mal aprovechamiento de los beneficios por parte de las empresas usuarias. Se nos

---

43 Respuesta a derecho de petición con radicado n.º 2 0242820062941 del 9 de abril de 2024.

respondió<sup>44</sup> que los informes de seguimiento y las evaluaciones técnicas hacen parte de información semiprivada (según la Sentencia T-238 de 2018). Sobre el mal aprovechamiento de los beneficios tributarios, el MincIT nos aclaró que su competencia solo adelanta procesos administrativos sancionatorios por pérdida de la declaratoria de existencia como zona franca y por la descalificación de usuarios de zonas francas; es decir que no hay un seguimiento o evaluación a los beneficios tributarios.

Aunque existen normas legítimas que protegen la información, también hay leyes y disposiciones estatutarias de mayor jerarquía que exigen su divulgación. En ese sentido, los funcionarios deben evaluar la reserva de información y la protección de datos frente al derecho al acceso público. Solo mediante este análisis podrán decidir si deben compartir la información, que es crucial para evaluar la eficacia de los beneficios tributarios en relación con el impacto en la recaudación. Este enfoque está respaldado por el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014:

Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.

En ese contexto, la ausencia de datos abiertos sobre variables macroeconómicas y tributarias de las ZF es un inconveniente significativo para la elaboración de estudios técnicos fiscales.

Dada la dificultad para realizar un seguimiento efectivo —tanto por la academia como por la sociedad civil— a los beneficios tributarios otorgados a las zonas francas, resulta fundamental que instituciones gubernamentales como la DIAN, el DANE y el MincIT tengan la capacidad de coordinarse para realizar y divulgar informes periódicos, al menos anuales, sobre variables económicas (empleo, inversión, activos fijos y comercio) y fiscales (gasto tributario) generadas por este régimen. De la disponibilidad de esta información dependerá la toma de deci-

---

44 Respuesta a derecho de petición con radicado n.º 2-2024-015152 del 31 de mayo del 2024.

siones respecto a la continuidad o eliminación de las políticas asociadas a las zonas francas.

## 5.2 Política fiscal socialmente justa: equidad tributaria

Para comprender la justicia social desde el punto de vista fiscal, es indispensable considerar el principio de la equidad, que consiste en que las personas y las empresas en situaciones y con características similares tributen lo mismo (horizontal) o, cuando tienen mayor capacidad para contribuir, tributen más (vertical). Si bien existen tratamientos impositivos diferenciales plenamente justificados para incentivar la inversión, el ahorro, las ventas al exterior o el empleo, como es el caso de los usuarios de las ZF, no se cuenta con los datos abiertos para evaluar si efectivamente esas empresas a las que se les otorgaron beneficios tributarios cumplen con los objetivos.

Para el caso de la industria de bebidas endulzadas usuarias de ZF, a partir de los estados financieros integrales publicados por la Superintendencia de Sociedades se logró estimar una tasa efectiva de tributación a las ganancias, que se pudo comparar con los ingresos operacionales como medida de capacidad de contribución. Así, se logró identificar que las empresas grandes, con mayores ingresos operacionales, presentan tasas efectivas de tributación más altas que las empresas más pequeñas ubicadas en las ZF. Es decir, que al comparar las empresas grandes, medianas y pequeñas, se observa un nivel de equidad horizontal especialmente en los años 2017 y 2018 (gráfica 13). Pese a que en los años posteriores la TET de las grandes empresas disminuyó considerablemente, continua siendo mayor (en una pequeña proporción) en comparación con la TET de las pequeñas empresas. No obstante, no se consiguió información para comparar estos resultados con los objetivos económicos que deberían cumplir las empresas por estar ubicadas en ZF.

Mientras tanto, los gremios empresariales y los responsables de la política económica sostienen que la carga tributaria sobre las empresas sigue siendo excesivamente alta, lo que

dificulta la inversión tanto nacional como la extranjera. Para contrarrestar esta falta de competitividad, se han implementado regímenes como el de las zonas francas, que ofrecen beneficios fiscales con el fin de estimular la economía. Sin embargo, no se dispone de suficiente información detallada para evaluar su efectividad cumpliendo dicho objetivo.

Recientemente, la Ley 2277 de 2022 estableció la obligación de que los usuarios industriales ubicados en zonas francas cumplan con un plan de ventas al exterior para acceder a una tarifa de renta del 20 %. Esta disposición fue demandada ante la Corte Constitucional y resultó en una medida condicionada: solo las nuevas zonas francas declaradas a partir del 13 de diciembre de 2022 deben cumplir con el plan de ventas, mientras que aquellas creadas hasta dicha fecha seguirán gozando de los beneficios sobre el impuesto de renta. Esto ha generado una inequidad horizontal entre las mismas zonas francas<sup>45</sup>.

Adicionalmente, la expansión de las zonas francas a prácticamente todos los sectores y regiones de Colombia ha generado desafíos tributarios y de seguimiento, especialmente debido a que su diseño actual afecta el adecuado funcionamiento del impuesto al valor agregado. Estos desafíos se relacionan con que Colombia no cuente con las herramientas de seguimiento y evaluación públicas para contrastar si las ZF cumplen con sus requisitos normativos para gozar de los beneficios tributarios. Adicionalmente, las ZFPE, que son uniempresariales, no cuentan con reportes o controles de evaluación desagregados (ni siquiera en los informes de comercio exterior del DANE) para medir sus contribuciones a la economía. Esto quiere decir que puede existir una ventaja de las ZFPE por encima de las ZFP y de las empresas que están en TAN, violando la equidad horizontal.

En lugar de ampliar los incentivos tributarios para las zonas francas (ZF) o crear nuevos regímenes, el primer paso que debería dar Colombia es mejorar la competitividad del régimen general de impuestos corporativos para eliminar la inequidad horizontal. Esto garantizaría que el país no tenga que recurrir

---

45 Sentencia C-056 de 2019.

a medidas como las ZF para otorgar un tratamiento preferencial a las empresas, evitando así la inequidad tributaria y, al mismo tiempo, limitando la proliferación de nuevas ZF.

De hecho, en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia se destaca la equidad como principio tributario, el cual busca que todos los contribuyentes que se encuentren en el mismo supuesto jurídico de causación cumplan con su obligación de pagar impuestos en los mismos términos. Incrementar la competitividad del régimen general de impuestos corporativos no solo alinearía la política fiscal con los principios constitucionales, sino que también reduciría la necesidad de depender excesivamente de las zonas económicas especiales.

### 5.3 Movilización máxima de los recursos disponibles

Los Estados deben establecer políticas de recaudo que permitan aprovechar el máximo de los recursos disponibles. Actualmente, según estimaciones de la OCDE del 2023, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB de Colombia es el 19,5 %, cifra que está por debajo del promedio de Latinoamérica y El Caribe (21,7 %), lo que indica que existe un espacio fiscal que debe aprovechar el Estado colombiano.

Ampliar el espacio fiscal es vital para financiar la inversión social en un país como Colombia, por lo menos a nivel regional. Esto se logra con un sistema tributario óptimo que minimice las distorsiones del crecimiento económico; cree tasas de tributación competitivas no expropiatorias; restrinja los privilegios tributarios; cree igualdad de oportunidades para que participen todos los individuos y empresas; minimice la complejidad con el fin de reducir la erosión tributaria; y reduzca los costos de aplicación, administración y cumplimiento. Actualmente, el régimen de las zonas francas no permite cumplir con varios de esos aspectos, lo cual (como se puede ver en las gráficas 6 y 7) crea costos fiscales e inequidad frente a las empresas en el TAN.

Colombia debe establecer políticas fiscales que garanticen un equilibrio adecuado en la utilización de los beneficios fiscales. Esto implica que tanto las personas jurídicas como las personas naturales puedan beneficiarse de deducciones o exenciones

tributarias, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos. Hasta el momento, no obstante, las políticas aplicadas a las zonas francas no cuentan con reportes de seguimiento público constantes, a los que tengan acceso la sociedad civil y la academia, que permitan evaluar su funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos económicos que por ley se les exigen.

Si bien existe literatura que señala a las ZF como un sector que contribuye a la creación de inversión y de competitividad regional, estas también han generado distorsiones que obstaculizan la movilización óptima de los recursos; no solo por los costos fiscales que generan, sino también por la falta de información pública suficiente y adecuada que nos permita evaluar el impacto de los beneficios fiscales que se les otorgan. Por lo tanto, es imperativo revisar y ajustar las políticas fiscales para asegurar un equilibrio justo y eficiente en la aplicación de beneficios fiscales, promoviendo la equidad y maximizando el impacto positivo en el desarrollo económico del país.

#### 5.4 Corrección de externalidades mediante instrumentos de política fiscal

El único objetivo de los sistemas tributarios no es recaudar recursos. También tienen impacto regulatorio con la creación de medidas impositivas que incentiven o desalienten las conductas de las empresas y las personas naturales. Por tanto, a través de los impuestos se pueden proteger derechos como el ambiente sano, la salud pública o el acceso a la vivienda. Una de las directrices de los PDHPF señala que los Estados deben avanzar de la manera más rápida y efectiva posible hacia la plena realización del derecho a la salud. Esto incluye la adopción de medidas presupuestarias y de otros medios apropiados dentro de un plazo razonablemente breve para que tengan un impacto real en la salud pública. Por ende, es estratégico implementar impuestos saludables y utilizar los recursos fiscales generados por estos para cumplir objetivos como la mejora de los sistemas de salud, además de complementar las medidas fiscales con otras estrategias enfocadas en reducir los daños a la salud, como las campañas de comunicación.

En Colombia, esto efectivamente se cumple, pues el recaudo de los tributos que se aplican sobre productos que afectan la salud (como tabaco y alcohol) es utilizado para financiar la salud pública de los territorios. Con la misma intención, la reforma tributaria aprobada en 2022 dispuso impuestos saludables que graban el contenido de azúcar en las bebidas endulzadas. Si bien este fue un avance para el cuidado de la salud de los colombianos, se sigue buscando que esta industria compense el daño a la salud pública que ha ocasionado; entre otros, mediante mecanismos que el mismo Estado ha creado, como los beneficios fiscales ya descritos.

Esta investigación arrojó que grandes empresas como Coca-Cola, PepsiCo y Bavaria —que producen bebidas endulzadas nocivas para la salud, tanto para adultos como para niños— cuentan con filiales en las ZF, por lo que se benefician de tarifas reducidas en el impuesto de renta o de exenciones (ver tabla 6). Con ello, lo que se puede inferir es que por un lado se imponen tributos para disminuir el consumo de bebidas endulzadas y por otro hay algunas empresas de esta industria que gozan de tarifas reducidas de impuestos, lo que implica cierto grado de compensación en las cargas tributarias de las empresas. Por ende, la tarea del Estado colombiano es tomar medidas tributarias eficaces para disuadir la producción, la comercialización y el consumo de productos nocivos para la salud, pues la normativa actual disuade el consumo, pero no la producción para aquellas empresas usuarias de ZF.

## 6. Conclusiones

### 6.1 Sobre los objetivos económicos de las zonas francas

Los regímenes de zonas francas en Colombia fueron establecidos con el propósito de fortalecer la competitividad y la producción; aumentar la inversión y la generación de empleo; fomentar la diversificación de las exportaciones; y contribuir al equilibrio comercial (Garay, 1998). Además, han operado como

una herramienta de desarrollo regional, al situarse fuera de las principales ciudades. No obstante, la limitada disponibilidad de información pública ha dificultado la evaluación de los objetivos de las ZF. Por ejemplo, pese a los beneficios arancelarios con los que cuentan, según datos del DANE, las exportaciones desde ZF han representado en promedio el 6,6 % de las exportaciones totales del país en los últimos diez años y el 15 % de las exportaciones sin contar carbón, petróleo y derivados, lo que evidencia un bajo rendimiento en comparación con otros países donde hay incluso menos ZF. Por esta razón, la Ley 2277 de 2022 dispuso que debía ser obligatorio un plan de internacionalización para aquellas empresas usuarias de zonas francas que quisieran mantener los beneficios tributarios que hoy existen, lo que desafortunadamente fue aceptado por la Corte Constitucional de manera condicionada; solo para las ZF creadas a partir del 13 de diciembre de 2022.

En términos generales, estudios como el de Bost (2019), organismos como el Banco Mundial (2012), el BID (2012) y la CEPAL (Ocampo, 2018), e incluso el Ministerio de Hacienda de Colombia (2021), han señalado que las zonas francas en la región no están cumpliendo plenamente los objetivos para los cuales fueron creadas. En cambio, se está observando una proliferación global de zonas francas, un fenómeno que genera una “carrera a la baja” caracterizada por impuestos más bajos y una flexibilización de las regulaciones aplicables a los inversionistas. Esto trae problemas de igualdad de condiciones (equidad horizontal) en comparación con las empresas ubicadas dentro del territorio aduanero nacional, las cuales se enfrentan a tasas impositivas completas.

En el caso de las empresas usuarias de zonas francas, específicamente aquellas de la industria de bebidas, no se tiene certeza sobre el grado en que están cumpliendo los objetivos de desarrollo económico establecidos para ellas. Esta investigación reveló importantes limitaciones en el acceso a la información necesaria para hacer un seguimiento adecuado en áreas como empleo, inversión, exportaciones e impuestos pagados, a pesar de solicitar datos específicos. Se puede decir, entonces, que el Estado carece

de los medios técnicos para respaldar de manera efectiva los beneficios otorgados actualmente, ya que no existen datos completos que permitan hacer un seguimiento integral en todas las dimensiones que justifican los beneficios de las zonas francas, o por lo menos no se lograron conocer al preguntarle al MincIT.

A pesar de esto, con la poca información que se pudo adquirir respecto a cada mecanismo por el que se establecieron las ZF, se concluyó lo siguiente:

- *Creación de empleo.* No se tiene información específica sobre la industria de bebidas en estas zonas y los datos generales proporcionados por el MincIT no permiten sacar conclusiones sobre los beneficios que las zonas francas aportan al empleo en este sector.
- *Captación de nuevas inversiones de capital.* Actualmente el DANE no cuenta con información sobre la inversión extranjera directa en las zonas francas que esté desagregada por industria. Sin embargo, el 75 % de la inversión total en las zonas francas es nacional.
- *Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezcan zf.* El 85 % de las salidas totales de mercancías desde las zonas francas colombianas fueron hacia el mismo TAN. Tan solo el 12 % se dirigió al resto del mundo, y de esto que se exportó, casi su totalidad fue producida con insumos primarios provenientes del exterior.

En vista de lo anterior, a pesar de gozar de beneficios importantes como una tarifa de renta menor a la del TAN, las herramientas actuales y disponibles no permiten concluir que estas zonas cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas. En el caso específico de la industria de bebidas, con estos beneficios de las ZF se está promoviendo una mayor producción de ultraprocesados baratos. Se sabe que algunas de las empresas más reconocidas en la producción de bebidas están en las ZF y obtienen beneficios tributarios, lo cual indirectamente es un incentivo regresivo, considerando el costo social a la salud que generan estos productos. Dicha situación no se está teniendo en cuenta a la hora de formular estas políticas.

Si bien se logró describir un panorama general de las ZF y de sus empresas usuarias que hacen parte de la industria de bebidas endulzadas, consideramos que es una necesidad prioritaria exigir a las entidades gubernamentales que generen estadísticas relevantes y desagregadas para hacer estudios de calidad que sirvan de soporte al justificar este tipo de políticas comerciales en el tiempo. Precisamente por la falta de un diagnóstico robusto y de reportes de evaluación se están generando distorsiones en el mercado, pero por la baja calidad de los datos, estas discusiones están siendo ignoradas, ya que no es posible hacer una evaluación del verdadero impacto que tiene lo que está pasando al interior de estas zonas francas. Políticas de largo plazo con un gran impacto fiscal como esta requieren análisis de costo-beneficio para la sociedad en su conjunto. Para ello, deben haber herramientas de seguimiento en los territorios que permitan —desde la academia y la sociedad civil, junto con el gobierno— verificar los casos de éxito económico para potencializarlos, y para que quienes no cumplan con los objetivos ni aporten significativamente al desarrollo sean corregidos y no obtengan beneficios fiscales.

## 6.2 Sobre los objetivos tributarios

En Colombia, la carga tributaria para las empresas sigue siendo demasiado alta y el sistema tributario ordinario no es particularmente competitivo, lo que desincentiva la inversión directa nacional y extranjera. En respuesta, las zonas francas parecen compensar parcialmente la falta de competitividad del régimen del impuesto corporativo ordinario, pues ofrecen incentivos basados en ingresos que se traducen en menores tarifas del impuesto sobre la renta para personas jurídicas (20 % en comparación con el 35 % para el esquema ordinario de las empresas). Sin embargo, de acuerdo con los resultados de esta investigación, las ZF crean costos fiscales, tienen ventajas tributarias frente a empresas de las mismas características que están en el TAN, cuentan con tasas efectivas de tributación de renta por debajo del 20 % nominal y, adicionalmente, no cuentan con herramientas claras para monitorear los objetivos con los cuales fueron creadas.

En este sentido, ¿para qué mantener un trato diferencial con beneficios tributarios, cuando este va en contravía de principios tributarios como el de la equidad, que se fundamenta en la igualdad de condiciones frente a las cargas impositivas? Las estimaciones realizadas de tasas efectivas en el impuesto de renta —detalladas tanto para las zonas francas (sección 3) como para las empresas usuarias de ZF pertenecientes a la industria de bebidas (sección 4)— revelan que sus pagos de impuestos son notablemente bajos, especialmente por la tarifa reducida de renta. Esto indica que el recaudo se ha erosionado gracias a la tarifa nominal preferencial y a los diversos incentivos tributarios que emplean estas empresas respecto a aquellas ubicadas en el TAN.

Al comparar las TET de renta de las ZFP y ZFPE con usuarias de la industria de bebidas endulzadas y las TET a nivel nacional que estimó el OFJ (2023), se observó que los resultados de todas las cargas tributarias promedios reales oscilan entre 15 % y 25 %. Esta situación es una oportunidad para evaluar las tasas nominales y los beneficios tributarios otorgados a las empresas; primero, porque las empresas están buscando valerse de un régimen que les disminuya sus cargas tributarias para volverse competitivas y, segundo, porque la misma normatividad fija tasas estatutarias difíciles de cumplir, gracias a los incentivos fiscales que otorga.

Bajo este panorama, es importante subrayar que la existencia de beneficios tributarios no es perjudicial en sí misma, ya que en ocasiones su establecimiento está justificado para fomentar, por ejemplo, inversiones, empleo y exportaciones, como es el caso de las zonas francas. Sin embargo, la falta de herramientas de control adecuadas no permite hacer evaluaciones constantes para saber si esos beneficios se convierten en privilegios, algo que ocurre cuando no se cumplen los objetivos para los cuales fueron creados. Esto va en contra de la equidad entre los contribuyentes de las ZF y del TAN y, además, tiene un impacto negativo en la recaudación tributaria, lo que a su vez disminuye los recursos disponibles para cumplir con los objetivos del Estado.

La Sentencia C-384 de 2023 creó un beneficio tributario condicionado solo para los usuarios industriales de zonas francas

establecidos a partir de 2023, lo que implica una transgresión a la equidad horizontal entre las mismas ZF. Además, según nuestra estimación, las ZFPE pagan menos impuesto sobre la renta (según su TET) que las ZFP (como se muestra en la gráfica 8), y adicionalmente la información disponible sobre ellas es limitada. Finalmente, las ZF en general disfrutaban de incentivos tributarios que no están disponibles para las zonas no francas (el TAN).

En conclusión, la principal prioridad de Colombia debería ser incrementar la competitividad del régimen tributario general para las empresas, de forma que en el país no existan tratamientos preferenciales, pues toda empresa en el TAN y en las ZF debe servir a la economía y al recaudo nacional. La recomendación para una próxima reforma tributaria sería permitir que el sistema de ZF se fusione paulatinamente con el régimen ordinario, al menos en el impuesto de renta de las personas jurídicas, y al mismo tiempo disminuir las cargas tributarias para el sector empresarial (35 % de renta más sobretasas). Esto mitigaría las disparidades del recaudo colombiano frente al de los otros países de Latinoamérica y el Caribe, cuyos impuestos de renta para personas jurídicas están por debajo del 35 % (ver tabla 1). Si esto genera un impacto abrupto en las empresas usuarias de ZFP y ZFPE, se deberían crear las herramientas de acceso público que permitan hacer seguimiento y monitoreo adecuado de los beneficios tributarios con los que cuenta este sector, ya sea para seguir promoviéndolo o para eliminarlo de manera gradual.

Además, no se debería permitir la creación de ninguna otra zona franca en el futuro, al menos hasta tener evaluaciones de impacto que permitan conocer las contribuciones reales de las ZF a la economía del país. De esta forma se podrían identificar problemas y mejorar su diseño, a fin de realmente promover el desarrollo económico conjunto de la nación, evitando que se conviertan simplemente en una estrategia para mejorar los beneficios privados de las empresas.

### 6.3 Sobre la transparencia de la información

Por último, la falta de transparencia y de acceso a la información pública, como ya se mencionó, es la principal barrera

para entender lo que hoy en día está pasando al interior de estas zonas.

El acceso a la información es esencial para la toma de decisiones en política pública, y juegan un papel determinante en la efectividad de las actividades de control y en la vigilancia que ejerce la ciudadanía. En el ámbito de la política tributaria, esto se traduce en la necesidad de identificar claramente los beneficios y beneficiarios de los tratamientos impositivos preferenciales, así como en la estimación del gasto fiscal que estos implican, dado que representan ingresos no percibidos debido a dichos tratamientos especiales.

En este contexto, la Ley 788 de 2002, en su artículo 87, impone al gobierno la obligación de presentar “un informe detallado en el que se evalúe y haga explícito el impacto fiscal de los beneficios (...)”. Sin embargo, las Zonas Francas, que se benefician de exenciones y tarifas tributarias preferenciales, generan gastos fiscales que no se desglosan con el nivel de detalle necesario en los informes gubernamentales, como el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este marco debería incluir, entre otros elementos, “una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes” (Ley 819 de 2003).

Por esto, además de que haya información de libre acceso y se haga seguimiento de resultados, estas políticas deben incluir un enfoque desde las regiones y poblaciones que están impactando. Como lo recomendó el Consejo Privado de Competitividad (2023) “se necesita medir la efectividad del régimen de zonas francas en materia de inversión, generación de empleo y aumento de las exportaciones, así como establecer ajustes en su operación con base en evidencia” (p. 362). Para ello es primordial que exista coordinación especialmente entre el Mincrit, la DIAN y el DANE, pues, según las respuestas recibidas por cada una de estas entidades, no existe comunicación entre ellas para construir informes estadísticos útiles sobre variables económicas y tributarias de las ZF.

Por otro lado, Dejusticia solicitó información específica y detallada sobre el plan maestro de desarrollo general y el plan de internacionalización que deben presentar los usuarios ope-

radores de ZFP y los usuarios industriales de ZFPE, así como los informes trimestrales que deben presentar tanto los usuarios operadores como los usuarios industriales y comerciales de las zonas francas. Sin embargo, no obtuvo una respuesta positiva por parte del Mincit, bajo el argumento que esta información es semiprivada<sup>46</sup>.

En el panorama de esta investigación, es importante que al menos esta información se haga pública a través de informes agregados, diferenciados entre ZFP y ZFPE, además de entre sectores económicos y regiones. Esto permitiría conocer el verdadero aporte que hacen las zonas francas a la economía y a los territorios, además de evaluar si el empleo, la inversión y el valor agregado que generan justifica el gasto tributario en el que incurre el Estado. Incluso, la publicación de informes más detallados, más allá de los listados de ZF y de sus usuarios, permitiría generar discusiones informadas y ayudar a tomar mejores decisiones de política fiscal y económica.

Dichas decisiones deben estar fundamentadas en evidencia, bajo un sistema de monitoreo y evaluación periódico que hoy en día es viable si se hiciera un mejor tratamiento de la información estadística de estas zonas que ya existe, pero que, por la descoordinación institucional —especialmente desde el Mincit—, no es posible aprovechar. Un sistema de información estandarizado y anonimizado de zonas francas permitiría la acción oportuna por medio de políticas públicas basadas en los resultados de los seguimientos. A su vez, esto permite que expertos técnicos emitan recomendaciones para mejorar la competitividad y los objetivos que justifican estas zonas. Por eso, la transparencia en políticas de alto impacto como esta implica contar con información pública suficiente para la rendición de cuentas. A través de diagnósticos sistematizados, sería posible exaltar las bondades de estas políticas, promoviendo a las empresas que impactan el desarrollo de las regiones y que, además, representen a Colombia teniendo una alta presencia en el extranjero de productos sostenibles con alto valor identitario.

---

<sup>46</sup> Respuesta al derecho de petición con radicado n.º 2-2024-015152 del 31 de mayo de 2024.

## Referencias

### Normatividad colombiana

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-384 de 2023 (M. P. Diana Fajardo Rivera y Alejandro Linares Cantillo; 2 de octubre de 2023).

Decreto 1811 de 2004 [Presidencia de la República]. Por el cual se adoptan medidas tendientes al cumplimiento de compromisos adquiridos en el marco de la Organización Mundial del Comercio, de desmonte de subsidios a las exportaciones. 3 de junio de 2004.

Decreto 2147 de 2016 [Presidencia de la República]. Por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones. 23 de diciembre de 2016.

Ley 105 de 1958. *Por la cual se crea la zona franca de Barranquilla y se autoriza la creación de otras*. 31 de diciembre de 1958. DO: 30 126.

Ley 109 de 1985. *Por la cual se establece el estatuto de las zonas francas*. 2 de diciembre de 1985. DO: 37 273.

Ley 1004 de 2005. *Por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones*. 30 de diciembre de 2005. DO: 46 138.

Ley 2277 de 2022. *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social*. 13 de diciembre de 2022. DO: 52 247.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 2685 de 1999 [con fuerza de ley]. Por el cual se modifica la legislación aduanera. 30 de diciembre de 1999. DO: 43 834.

Resolución 2135 de 2017 [Ministerio de Comercio, Industria y Turismo]. Por la cual se establece el formulario para presentar los Informes Trimestrales de Zonas Francas. 10 de noviembre de 2017.

### Demás referencias

Abrego, L., de Zamaroczy, M. Gursoy, T., Issoufou, S., Nicholls, G. P., Perez-Saiz, H. & Rosas, J. N. (2020). *The African Continental Free Trade Area: Potential Economic Impact and Challenges*. International Monetary Fund.

Alansary, O. S. & Al-Ansari, T. (2023). Defining 'free zones': A systematic review of literature. *Heliyon*, 9(4), e15344. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e15344>

Arévalo Luna, G. A. & Arévalo Lizarazo, G. A. (2019). Las zonas francas en Colombia: desarrollo empresarial y regional, 2009-2016. *Apuntes del censo*, 38(68), 151-184. <https://doi.org/10.19053/01203053.v38.n68.2019.8406>

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI]. (2019). *Estudio de impacto jurídico, económico y fiscal de las zonas francas*. Cámara de Usuarios de Zonas Francas. <https://www.andi.com.co/Uploads/ESTUDIO%20DE%20IMPACTO%20JUR%3%8DDICO%20ECON%3%93MICO%20Y%20FISCAL%20DE%20LAS%20ZONAS%20FRANCAS%20-%20Consortio%20Ara%3%BAjo%20Ibarra%20Ibarra%20Abogados%20HJ%20G%3%B3mez.pdf>

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI]. (2022). *Estadísticas de las zonas francas de Colombia 2022*. Cámara de Usuarios de Zonas Francas. <https://www.andi.com.co/Uploads/BOOK%20ESTAD%3%8DSTICO%20DE%20LAS%20ZONAS%20FRANCAS%20DE%20COLOMBIA%202022%20.pdf>

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI]. (2023). *Informe de internacionalización de empresas. Un enfoque desde los usuarios de las zonas francas a la luz de la Ley 2277 de 2022*. [https://www.andi.com.co/Uploads/Andi%20Internacionalizaci%3%B3n%20de%20empresas%202023%20-interactivo\\_638230446533623913.pdf](https://www.andi.com.co/Uploads/Andi%20Internacionalizaci%3%B3n%20de%20empresas%202023%20-interactivo_638230446533623913.pdf)

Asociación de las Zonas Francas de las Américas [AZFA]. (2022). *Book estadístico de zonas francas en Latinoamérica y el Caribe*. [https://www.media.asociacionzonasfrancas.org/media/publications/files/Book\\_Estadístico\\_2022.pdf](https://www.media.asociacionzonasfrancas.org/media/publications/files/Book_Estadístico_2022.pdf)

Banco Mundial. (2012). Infraestructura para desarrollar las exportaciones: zonas económicas especiales, innovación y sistemas de calidad. En *Desarrollando el potencial exportador de América Central*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/367031468342536103/Zonas-francas-industriales>

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2012). Zonas francas, comercio y desarrollo en América Latina y el Caribe. Análisis crítico de sus oportunidades y desafíos [borrador preliminar]. [http://www.sela.org/media/3200377/t023600005719-0-2012\\_bid\\_zona\\_francas\\_comercio\\_y\\_desarrollo\\_en\\_america\\_latina\\_y\\_el\\_caribe.pdf](http://www.sela.org/media/3200377/t023600005719-0-2012_bid_zona_francas_comercio_y_desarrollo_en_america_latina_y_el_caribe.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2021*. <https://publications.iadb.org/es/estadisticas-tributarias-de-america-latina-y-el-caribe-2023>

Beltrán Murcia, A. Y. & Sierra Reyes, P. H. (2016). *Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia*. DIAN. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20r%C3%A9gimen%20de%20zonas%20francas%20en%20Colombia.pdf>

Bost, F. (2019). Special economic zones: methodological issues and definition. *Transnational Corporations Journal*, 26(2), 141-156. <https://doi.org/10.18356/948d2781-en>

Cavalcante, L. R. (2020). Zona franca de Manaus: uma revisão sistemática de impactos. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, 6, 1-24. <http://periodicoseltronicos.ufma.br/index.php/interespaço/article/view/14460/8693>

Castellanos, J. E., Moscoso Durán, F. F., Medina Ricaurte, G. F., Restrepo Álvarez, E. D. C., Barrera Ortegón, A. D. P., Vega Guerrero, J. C., Sánchez Vargas, L. A., Torres Nova, E. Y. & Muñoz Ortega, A. P. (2019). *La competitividad: visiones desde la investigación científica en ciencias económicas y administrativas*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. <https://libros.unad.edu.co/index.php/selloeditorial/catalog/download/114/111/496?inline=1>

Cobham, A., Faccio, T., Garcia-Bernardo, J., Janský, P., Kadet, J. & Picciotto, S. (2022). A Practical Proposal to end Corporate Tax Abuse: METR, a Minimum Effective Tax Rate for Multinationals. *Global Policy*, 13(1), 18-33. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13029>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2022). *Bases de datos y publicaciones estadísticas* [conjunto de datos]. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

Consejo Privado de Competitividad [CPC]. (2023). *Informe Nacional de Competitividad 2022-2023*. [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC\\_INC\\_2022\\_InformeFinal\\_2.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_InformeFinal_2.pdf)

De Brito, C. E. B. (2021). Territorialidade: a zona franca de Manaus e seu impacto socioeconômico no Estado do Amazonas. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 7(2), 238-249. <https://doi.org/10.51891/rease.v7i2.595>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). *Estadísticas de zonas francas. Comercio internacional*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/zonas-francas>

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2023). *Misión de Internacionalización*. <https://2022.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Paginas/default.aspx>

Dunning, J. H. (1988). The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. *Journal of International Business Studies*, 19(1), 1-31.

Dunning, J. H. (1995). Reappraising the eclectic paradigm in an age of alliance capitalism. *Journal of International Business Studies*, 26(3), 461-491.

Elster, J. (1992). *Local Justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*. Russell Sage Foundation.

Farole, T. & Akinçi, G. (2011). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. The World Bank.

Frick, S. A., Rodríguez-Pose, A. & Wong, M. D. (2018). Toward Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries. *Economic Geography*, 95(1), 30-64. <https://doi.org/10.1080/00130095.2018.1467732>

Garay, L. J. (Coord.) (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Departamento Nacional de Planeación.

Garay, L. J & Espitia Zamora, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia: en torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo.

García-Cáceres, R. G. & Ospina-Estupiñán, H. R. (2017). Evolución del modelo de zonas francas permanentes en el mundo: con un énfasis en el caso Latinoamericano. *Dyna*, 84(202), 221-229. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/60350>

Granados, J. (2003). *Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Hill, C. W. L., Hwang, P. & Kim, W. (1990). An eclectic theory of the choice of international entry mode. *Journal of Strategic Management*, 11(2), 117-128.

Herrera, J. A. (2016). *Importancia económica de las zonas francas* [DESR n.º 153]. Secretaría de Desarrollo Económico.

Holland, M., Gurgel, A., Cerqueira, C., Serigatti, F., Gelcer, D., Andrade, J. & Pieri, R. (2019). *Zona Franca de Manaus: Impactos, efetividade e oportunidades*. FGV, Escola de Economia de São Paulo.

Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. (2021). *Principios de derechos humanos en política fiscal*. [https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Politica\\_Fiscal-ES-VF-1.pdf](https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf)

Invest in Colombia (s. f.). *Régimen de zonas francas en Colombia*. <https://investincolombia.com.co/es/como-invertir/regimen-de-zonas-francas-en-colombia>

Lazar, S. (2010). Effective Tax Burden Borne by Companies: A Review and a New Methodology. *Annals of the University of Oradea*, 19(2), 584-588.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia [Mincit]. (2023). *Zonas francas*. <http://zonasfrancas.mincit.gov.co/#band>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia [Mincit]. (2024a). *Estadísticas de zonas francas* [conjunto de datos]. <https://zf.mincit.gov.co/getattachment/estadisticas/zonas-francas-aprobadas/zonas-francas-autorizadas-02-05-2024.pdf.aspx>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia [Mincit]. (2024b). *Estadísticas de comercio exterior en Colombia*. <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/comercio-exterior-de-colombia>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2022, 8 de marzo).

*Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay año 2019*. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/estadisticas/analisis-actividad-economica-zonas-francas-uruguay-ano-2019>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MinHacienda].

(2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OCDE, DIAN, MinHacienda. <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MinHacienda].

(2022). *Anexo metodológico. Tarifas Efectivas de Tributación Empresarial*. [https://minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-203359%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-203359%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda]. (2023)

. *Marco fiscal de mediano plazo 2023*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-223865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-223865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud]. (2016).

*Impuesto a las bebidas azucaradas*. Papeles en salud (5.ª edición). <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/AS/papeles-salud-n5.pdf>

Newman Pont, V., Uprimny Yepes, R., Garay Salamanca, L. J., Espitia Zamora, J. E., Ramírez Gómez, C. L., Fergusson Talero, L., Zuleta González, M. M., Kalmanovitz Krauter, S., Saavedra Mercado, V. J., Valdés Valencia, M. F., Daniels Puello, A., Salgado Araméndez, C. J., Corredor Martínez, C., González Borrero, J. I., Cárdenas Campo, J. C., Roza Ángel, V., Barberi Gómez, F. A., Martínez Ortiz, A. Botero Marino, C. ... Jiménez Ospina, A. (2020). Acción pública de inconstitucionalidad contra la integralidad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario, y las normas que lo modifican. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

Niquito, T. W. (2022). *Zona franca de Manaus e áreas de livre comércio: uma avaliação dos impactos econômicos via modelos espaciais de diferença em diferenças*. Escola Nacional de Administração Pública.

Ocampo, F. (2018). *Consideraciones sobre las regulaciones aplicables en Centroamérica al intercambio comercial de las mercancías producidas en el régimen de zona franca*. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43650/1/S1800603\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43650/1/S1800603_es.pdf)

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645\\_esp.pdf](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645_esp.pdf)

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2021). *La tributación de las bebidas azucaradas en la región de Las Américas*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53562>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023. Colombia*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-colombia.pdf>

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana [OFJ]. (2023). *La tributación de las empresas en Colombia: ¿Qué tan equitativa es?* <https://www.ofiscal.org/informes>

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana [OFJ]. (2024). *La tributación por tamaño de empresa: otra forma de desigualdad en Colombia*. [https://www.ofiscal.org/\\_files/ugd/doc5ee\\_63b87e9bc5e44238a8be43115a9a4b95.pdf](https://www.ofiscal.org/_files/ugd/doc5ee_63b87e9bc5e44238a8be43115a9a4b95.pdf)

Pasha, A. (2019). Existence and relevance of economic zones-a strategic development perspective. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3337840>

Pinzón Alvarez, E. & Lora Suarez, J. E. (2015). La generación de beneficios sociales y económicos de las zonas francas en Colombia. *Face: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 15(2), 52-66. <http://hdl.handle.net/20.500.12010/8985>

Popkin, B. (2020). *El impacto de los alimentos ultraprocesados en la salud*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). <https://www.fao.org/3/ca7349es/CA7349ES.pdf>

Presidencia de la República Dominicana. (2023). *Exportaciones de zonas francas alcanzan los usd 1,898.6 millones durante enero-marzo 2023*. <https://presidencia.gob.do/noticias/exportaciones-de-zonas-francas-alcanzan-los-usd-18986-millones-durante-enero-marzo-2023>

Ramos-Forero, J. E. & Rodríguez, K. (2011). *Zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta*. Borradores de Economía, 657. Banco de la República.

Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia* (M. D. González trad.). Fondo de Cultura Económica.

Riebl, S. K., Estabrooks, P. A., Dunsmore, J. C., Savla, J., Frisard, M. I., Dietrich, A. M., Peng, Y., Zhang, X. & Davy, B. M. (2015). A systematic literature review and meta-analysis: The Theory of planned Behavior's application to understand and predict nutrition-related behaviors in youth. *Eating behaviors*, 18, 160-178. <https://doi.org/f7jmh5>

Silva Araújo, E. (2009). Desenvolvimento urbano local: o caso da Zona Franca de Manaus. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 1(1), 33-42.

Superintendencia de Sociedades [Supersociedades]. (2023). Informes de resultados integrales. *Sistema integrado de información societaria*. <https://siis.ia.supersociedades.gov.co/#/massivereports>

United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD]. (2019). *World Investment Report 2019. Special Economic Zones*.

United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD]. (2020). Impact of the Covid-19 Pandemic on Global FDI and GVCs. Uptades Analysis. *Global Investment Trends Monitor*. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3_en.pdf)

United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD]. (2023). UNCTAD's Contribution to the Report of the Secretary-General on "Follow-up to and implementation of the SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway and the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States". [https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-08/UNCTAD\\_Inputs\\_SGReport\\_2023.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-08/UNCTAD_Inputs_SGReport_2023.pdf)

Vargas Cuellar, J. P. (2022, 22 de agosto). Solo \$1 de cada \$4 de las ventas en zonas francas serían exportaciones, según José Antonio Ocampo. *La República*.

Villalba Arango, R. & Guarnizo Peralta, D. (2022). *Sin impacto comprobado: análisis de un impuesto a las bebidas azucaradas en el mercado laboral colombiano*. Editorial Dejusticia.

World Bank Group. (2017). *Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*. CIIP. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/316931512640011812/pdf/P154708-12-07-2017-1512640006382.pdf>

World Free Zones Organization. (2020). *Outlook Report 2020, The Way Forward*. <https://www.worldfzo.org/Portals/0/OpenContent/Files/614/WorldFZOOutlookReport2020.pdf>

World Health Organization [WHO]. (2017). *Tackling ncds: 'best buys' and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases*. <https://www.who.int/publications-detail-redirect/WHO-NMH-NVI-17.9>

“Zonas francas, con panorama alentador para seguir aumentando sus exportaciones en 2024” (2023, 20 de octubre). *AnalDEX*. <https://www.analdex.org/2023/10/20/zonas-francas-con-panorama-alentador-para-seguir-aumentando-sus-exportaciones-en-2024/>

## Anexos

**Anexo 1.** Requisitos y condiciones para usuarios (empresas) industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y usuarios comerciales.

Acreditación de activos fijos	Acreditación de inversiones	Generación de empleo	Otras
Acreditar activos fijos reales inferiores a 450 SMMLV	No se exigirán requisitos en materia de nueva inversión.	Tendrán el compromiso de generar mínimo tres (3) empleos directos y formales en la puesta en marcha del proyecto. En el año dos deberá crear dos (2) empleos adicionales, y al tercer año deberá generar (2) empleos adicionales, para un total de 7 empleos.	Ejecutar los planes maestros de desarrollo general y los compromisos adquiridos.
Entre 450 SMMLV y 4.500 SMMLV	Compromiso de realizar una nueva inversión por 730 SMMLV adicionales a los activos fijos acreditados dentro de los tres años siguientes a la acreditación.	Deben generar mínimo 20 nuevos empleos directos y formales a la puesta en marcha del proyecto.	---
Entre 4500 SMMLV y 27 000 SMMLV	Compromiso de realizar una nueva inversión por 3700 SMMLV adicionales dentro de los tres años siguientes a la calificación.	Deben generar 30 nuevos empleos directos y formales a la puesta en marcha del proyecto.	---
Más de 27 000 SMMLV	Compromiso de realizar una nueva inversión por 8400 SMMLV adicionales a los activos fijos registrados dentro de los tres años a la calificación.	Deben generar 50 nuevos empleos directos y formales a la puesta en marcha del proyecto.	---
Para todos, a partir del segundo año de la puesta en marcha del proyecto, deben mantenerse mínimo el 90 % de los empleos que pide la norma.			

Fuente: artículo 80 del Decreto 2147 de 2016, modificado por el Decreto 278 de 2021.

## Anexo 2. Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes, según el sector

ZF y/o sector	Inversión	Empleo	Exportaciones
Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes	Al finalizar el quinto año de la declaratoria como ZFP, deberá tener al menos cinco usuarios industriales y una nueva inversión realizada por los usuarios que en total sea igual o superior a 33 500 SMMLV.		
	Para municipios con un índice de pobreza multidimensional mayor a 19,6 % y menor o igual a 36,2 %, se reducirá la inversión en un diez por ciento (10 %).	N/A	N/A
	Para municipios con un índice de pobreza multidimensional mayor a 36,2 % y menor o igual a 49,8 %, se reducirá la inversión en un veinte por ciento (20 %).		
	Para municipios con un índice de pobreza multidimensional mayor a 49,8 %, se reducirá la inversión en un treinta por ciento (30 %).		
Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes especiales	Ejecutar el 100 % de la nueva inversión aprobada en el Plan Maestro de Desarrollo General dentro de los primeros tres años de la declaratoria de la zona.		
	Para municipios con un índice de pobreza multidimensional mayor a 19,6 % y menor o igual a 36,2 %, se reducirá la inversión en un diez por ciento (10 %).	N/A	N/A
	Para municipios con un índice de pobreza multidimensional mayor a 36,2 % y menor o igual a 49,8 % se reducirá la inversión en un veinte por ciento (20 %). Para municipios con un índice de pobreza multidimensional mayor a 49,8 %, se reducirá la inversión en un treinta por ciento (30 %).		

ZF y/o sector	Inversión	Empleo	Exportaciones
Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes especiales de bienes	<p>Dentro de los tres años posteriores a la declaratoria de existencia, deberán realizar una inversión nueva por un monto igual o superior a 110 000 SMMLV.</p> <p>Dentro de los tres años siguientes a la declaratoria, si la nueva inversión está entre 7500 SMMLV hasta 35 000 SMMLV.</p>	<p>Deberán crear 150 nuevos empleos directos durante los tres primeros años de la declaratoria.</p> <p>Deberán crear 500 o más nuevos empleos directos y formales durante los tres primeros años de la declaratoria.</p>	<p>---</p> <p>De conformidad con el plan de internacionalización, podrán reducir su compromiso de empleo y/o inversión en un 10 % por cada 9000 SMMLV de exportaciones anuales.</p>
Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes especiales de servicios	<p>Dentro de los tres años siguientes a la declaratoria, si la nueva inversión está entre 35 000 SMMLV y 70 000 SMMLV.</p> <p>Dentro de los tres años siguientes a la declaratoria, si la nueva inversión supera los 70 000 SMMLV.</p>	<p>Deberán crear 350 o más nuevos empleos directos y formales durante los tres primeros años de la declaratoria.</p> <p>Deberán crear 150 o más nuevos empleos directos y formales durante los tres primeros años de la declaratoria.</p>	<p>---</p> <p>---</p>

Anexo 2. Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes, según el sector (cont.)

ZF y/o sector	Inversión	Empleo	Exportaciones
Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes especiales agroindustriales	Dentro de los tres años siguientes a la declaratoria, deberán realizar una nueva inversión de 46 000 SMMLV. Adicionalmente, deben acreditar su vinculación con áreas de cultivo y producción de materias primas nacionales.	Si no cumplen con el monto de inversión, pueden generar 500 empleos directos y/o vinculados (condiciones suplementarias).	---
Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios	Dentro de los tres años siguientes a la declaratoria, la nueva inversión deberá ser de 110 000 SMMLV.	Deberán crear 20 nuevos empleos directos y formales y al menos 50 empleos vinculados durante los tres primeros años de la declaratoria.	---
Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes especiales dedicadas exclusivamente al sector lácteo	Dentro de los tres años siguientes a la declaratoria, deberán realizar una nueva inversión de 5000 SMMLV.	Deberán crear por lo menos 50 empleos directos y formales de manera gradual durante nueve años.	---

ZF y/o sector	Inversión	Empleo	Exportaciones
Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes especiales de servicios de salud	Mismos requisitos de inversión de las ZFPE de servicios.	Deberán generar nuevos empleos, de los cuales el 50 % deberán ser directos y el otro 50 % podrán ser vinculados.	- - -
Requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes dedicadas exclusivamente a actividades de evaluación técnica, exploración y producción de hidrocarburos costa afuera y actividades relacionadas	Dentro de los seis años siguientes a la declaratoria, deberán realizar una inversión por un monto igual o superior al valor suscrito con la Agencia Nacional de Hidrocarburos.	Crear y mantener por lo menos 30 nuevos empleos directos en Colombia directamente relacionados con la actividad económica de la ZF.	- - -
Requisitos especiales para la declaratoria de zonas francas transitorias	Son lugares donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter nacional e internacional. No tienen requisitos relacionados con montos de inversión ni generación de empleo; los requisitos están relacionados con información del evento, delimitación del área a usar, importancia para la economía y el comercio internacional, tipos de mercancías y duración del evento (que no puede ser mayor de tres meses).		

Fuente: artículos 29, 31, 32, 33, 34, 37, 39 y 43 del Decreto 2147 de 2016, modificado por el Decreto 278 de 2021.

### Anexo 3. Respuestas a los derechos de petición



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

DPYC

Bogotá D.C, 31 de mayo de 2024

Señores  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD  
notificaciones@dejusticia.org

Asunto : Consulta – Zonas Francas- Radicados No. 1-2024-012490, 1-2024-019747, 1-2024-014141.

Respetado Señores:

En atención a las comunicaciones referenciadas en el asunto, nos permitimos contestar lo siguiente:

En primer lugar, se indica que el régimen franco nacional vigente está contenido en la Ley 1004 de 2005, el Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones (Las últimas los Decretos 278 de 2021, 0027 de 2024 y 0047 de 2024), el Decreto 1165 de 2019 y sus modificaciones (Estatuto Aduanero) y la Resolución 0046 de 2019, todos los aspectos relacionados con las zonas francas incluyendo su marco normativo lo puede encontrar en el siguiente enlace: <https://zf.mincit.gov.co/> o en el sublink: <https://zf.mincit.gov.co/normatividad>.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta la definición de zona franca del artículo 1 de la Ley 1004 de 2005 y de Plan Maestro de Desarrollo General contenido en el artículo 1 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, artículos que señalan:

*"ARTÍCULO 1. 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".*

*"Plan Maestro de Desarrollo General. Documento que contiene la iniciativa de nueva inversión que se pretende desarrollar en la zona franca, y que debe estar encaminada a asegurar la generación, construcción y transformación de la infraestructura física, generación de empleo, promoción de economías de escala, y desarrollo de procesos industriales de bienes y de servicios, con el fin de generar impactos o beneficios*

#### Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 1 de 24



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

*económicos y sociales, mediante el uso de buenas prácticas de gestión empresarial, y ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.”*

De la normatividad transcrita, se puede establecer que las zonas francas se pueden ubicar en cualquier parte del país y no existen restricciones geográficas para la instalación de una zona franca, y que el Plan Maestro de Desarrollo General es el medio a través del cual se plasma el proyecto que se pretende adelantar en la zona franca.

Así mismo, se debe precisar que las zonas francas se concibieron por el legislador como un mecanismo para atraer inversión, generar empleo, e incentivar los procesos industriales, de esta manera las zonas francas surgen a raíz de la iniciativa privada contenida en un proyecto de inversión que involucre las finalidades descritas por la Ley 1004 de 2005 y cumpla los requisitos establecidos en el Decreto 2147 de 2016 (Artículos 26 y siguientes), entre ellos, acreditar compromisos de inversión, empleo, usuarios calificados, transferencia de tecnología, generación de economías de escala.

Así las cosas, el inversionista debe presentar ante al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –MinCIT- una solicitud por escrito para la aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General por parte de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y posterior declaratoria de existencia como zona franca a cargo del MinCIT (Artículo 49 Decreto 2147 de 2016).

Teniendo claro lo anterior, se pasa a contestar la consulta en concreto, y se precisa que dado el número de preguntas se transcribirán en la respectiva respuesta a cada una de ellas.

***“A. Solicitamos que se nos provea la siguiente información, sobre Declaratoria de las Zonas Francas:***

- 1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las Zonas Francas, en adelante ZF? ¿Son establecimientos públicos o sociedades de economía mixta? ¿Cuáles son las normas aplicables pertinentes para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para llevar a cabo la función de inspección, vigilancia y control a estas áreas geográficas?”***

**Respuesta:**

Tal como se indicó al inicio del presente escrito, las zonas francas se definen como áreas geográficas delimitadas 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. Por lo que

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 2 de 24



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

se consideran un instrumento de promoción al comercio exterior, la legislación pertinente no contempla para ellas algún tipo de naturaleza jurídica societaria ya sea de carácter público o privado.

Para la segunda parte de la pregunta, se señala que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 210 de 2003 modificado por el Decreto 1289 de 2015 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo respecto de las zonas francas tiene las siguientes funciones:

*"ARTÍCULO 2. FUNCIONES GENERALES. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá las siguientes funciones generales: (...)*

*"11. Formular dentro del marco de su competencia las políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de los sistemas especiales de importación y exportación de las zonas francas, las sociedades de comercialización internacional, las zonas especiales económicas de exportación, así como los demás instrumentos que promuevan el comercio exterior y velar por la adecuada aplicación de las normas que regulan estas materias."*

*"ARTÍCULO 7. DESPACHO DEL MINISTRO. Son funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, además de las contempladas en la Constitución Política y en la ley, las siguientes: (...)*

*"22. Definir, dirigir, coordinar y evaluar las actividades relacionadas con la existencia y funcionamiento de los Sistemas Especiales de Importación y Exportación, las Zonas Francas, las Sociedades de Comercialización Internacional, las Zonas Especiales Económicas de Exportación y demás instrumentos que promuevan el comercio exterior.*

*23. Decidir las solicitudes de declaratoria de existencia de las Zonas Francas, así como las de extensión, ampliación o reducción de áreas de las Zonas Francas.*

*24. Declarar la pérdida de la declaratoria de Zonas Francas de conformidad con la ley.*

*25. Imponer medidas cautelares, sancionar a los usuarios de las Zonas Francas y adoptar las demás decisiones que correspondan, conforme a la ley."*

*"ARTÍCULO 25. DIRECCIÓN DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD. Son funciones de la Dirección de Productividad y Competitividad las siguientes: (...)*

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

*"13. Evaluar las solicitudes de declaratoria de existencia de Zonas Francas, de ampliación, extensión o reducción de áreas, y verificar la calificación de los usuarios de las Zonas Francas.*

*14. Adelantar el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de inversión, empleo y demás obligaciones derivadas de la declaratoria de existencia de las Zonas Francas.*

*15. Elaborar y compilar los informes técnicos relacionados con el funcionamiento de las Zonas Francas."*

**2. "¿Quién identifica y delimita el territorio que será atribuido como Zona Franca Permanente o Zona Franca Permanente Especial (ZFP o ZFPE)?"**

**Respuesta:**

Igualmente como se mencionó en los primeros párrafos de este escrito, las zonas francas surgen de la iniciativa privada y se pueden declarar en cualquier parte del territorio nacional, por lo que los inversionistas interesados en la declaratoria de existencia de una zona franca son quienes determinan el área que solicita declarar como zona franca, y la Comisión Intersectorial de Zonas Francas aprueba el Plan Maestro de Desarrollo General que deberá contener el Estudio de Factibilidad Técnica y Jurídica donde se identifica el área a declarar y la acreditación de los requisitos de área para zonas francas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26 y 28 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo previo concepto favorable de la Comisión declara la respectiva zona franca mediante acto administrativo donde se precisa el área declarada, con el cumplimiento de todos los requisitos para ello.

**3. "Entendemos que luego de que el Desarrollador de ZF tiene los permisos para instalarse, debería cumplir con todos los requisitos en instalación de infraestructura para vender los lotes a los interesados (futuros usuarios). ¿Es permitido que existan ZF sin infraestructura básica (servicios públicos)? ¿Es permitido que los desarrolladores de ZF vendan lotes sin la infraestructura básica (servicios públicos) con permisos de ZF?"**

**Respuesta:**

Para absolver la pregunta, se debe precisar que en el régimen franco vigente no se contempla la figura de "Desarrollador de Zona Franca", se establece la existencia de un

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 4 de 24



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

usuario operador que según los artículos 3 de la Ley 1004 de 2005 y 4 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, se define así:

*"El usuario operador es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a sus usuarios."*

En esta medida, el usuario operador es una persona jurídica autorizada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para administrar, desarrollar y controlar la zona franca, quien debe acreditar para su autorización los requisitos establecidos en los artículos 70 a 72 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones y cumplir las funciones y obligaciones dispuestas en los artículos 73 y 74 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones.

Precisamente dentro de las funciones que tiene el usuario operador en los numerales 2 y 3 del artículo 73 del Decreto 2147 de 2016, se encuentran:

*"Artículo 73. Funciones del usuario operador. El usuario operador tendrá las siguientes funciones: (...)*

*2. Comprar, arrendar, enajenar o disponer a cualquier título, los bienes inmuebles con destino a las actividades de la zona franca. Lo anterior sin perjuicio de que cada propietario de inmuebles en zona franca pueda desarrollar estas mismas actividades.*

*3. El usuario operador tendrá exclusivamente la administración de las áreas declaradas como zona franca, con independencia del régimen de propiedad o de administración que los inmuebles tengan. (...)"*

Así las cosas, el usuario operador además de vender puede disponer a cualquier título de los bienes inmuebles destinados a la zona franca, actividad que también puede realizar un tercero, y a estos inmuebles igualmente se les puede aplicar algún tipo de régimen de propiedad o administración, y se recuerda que las zonas francas solo tienen un tratamiento especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior, por lo que en las demás materias se aplica la normatividad vigente en el país para dichas actividades.

Dentro de los requisitos de área para declarar zonas francas contemplados en el artículo 28 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, respecto de la infraestructura básica se establece:

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

*"Artículo 28. Requisitos del área de las zonas francas. El área que se solicite declarar como zona franca deberá cumplir con los siguientes requisitos, dependiendo de la zona franca de que se trate:*

*2. Tener las condiciones necesarias para ser dotada de infraestructura para las actividades industriales, comerciales o de servicios a desarrollar. (...)"*

Por lo que constituye un requisito previo a la declaratoria de existencia de una zona franca acreditar que el área que se pretende declarar como zona franca pueda tener las condiciones para proveerse de infraestructura para el desarrollo de las actividades que se adelantaran en la zona franca.

- 4. "Los usuarios industriales de bienes y de servicios de las Zonas Francas deben cumplir con ciertos requisitos en términos de inversión, monto de activos fijos y número de empleos (según el Decreto 2147 de 2016), además de estos requisitos y de la compra del terreno dentro de la ZF, ¿los usuarios deben pagar algún tipo de tarifa y/o costo para ser calificados (diferente de los costos que se pagan por administración)?"**

**Respuesta:**

Frente a la pregunta se aclara, que el régimen de zonas franca no tiene como requisito la compra del terreno por parte de la persona jurídica que pretende la declaratoria de existencia de la zona franca, para la declaratoria basta con acreditar la disponibilidad para el uso de la zona franca mediante contratos, tal como lo indica el numeral 7.3.3. del artículo 26 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, que reza:

*"Artículo 26. Quien pretenda obtener la declaratoria de una zona franca deberá cumplir con los siguientes requisitos: (...)*

*7.7.3. Cuando se pretenda la declaratoria de existencia de una zona franca en terrenos que no sean propiedad de la persona jurídica que solicite la declaratoria de existencia de zona franca, se deberán allegar los contratos correspondientes donde se evidencie la disponibilidad de los terrenos para el uso de la zona franca. El término de la declaratoria en ningún caso podrá exceder del término de vigencia de dichos contratos. (...)"*

En cuanto a si los usuarios deben pagar alguna tarifa para calificarse o instalarse en una zona franca, se manifiesta que la normatividad vigente en zonas francas no establece el cobro de sumas, tarifas, primas o similares para acceder al régimen franco, por lo que para la calificación deben acreditar el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

artículo 80 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones ante el usuario operador de la respectiva zona franca.

**"B. Solicitamos que se nos provea la siguiente información, sobre el Control y Seguimiento a los Usuarios Operadores:**

**1. ¿Cuáles son los controles de evaluación para medir las contribuciones de la ZF a la economía, tanto al momento de aprobarse como durante su funcionamiento?"**

**Respuesta:**

Durante la actuación administrativa para la declaratoria de existencia de una zona franca, se deben acreditar los requisitos establecidos en el artículo 26 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, relacionados con el cumplimiento de las finalidades previstas en el artículo 2 de la Ley 1004 de 2005 y los aspectos económicos del proyecto de inversión a desarrollar en la zona franca, así:

*"Artículo 26. Requisitos generales para la declaratoria de zonas francas. Quien pretenda obtener la declaratoria de una zona franca deberá cumplir con los siguientes requisitos: (...)*

*7. Presentar el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca, el cual deberá contener:*

*7.1. Resumen ejecutivo del proyecto, en donde se presente la descripción general, objetivos, metas, justificación, valor de la inversión y principales impactos en relación con las finalidades previstas en la Ley 1004 de 2005 y en el presente Decreto.*

*7.2. Descripción detallada del proyecto de inversión, que deberá incluir:*

*7.2.1. Monto estimado de ventas, discriminando mercado nacional y mercado externo, presentando los supuestos empleados para su proyección. En el caso de proyectos de zonas francas permanentes, allegar información de las industrias a las que pertenecen los potenciales usuarios industriales que se espera se instalen en la zona franca, así como una proyección del cronograma de instalación de los potenciales usuarios industriales.*

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

*7.2.2. Empleos que el inversionista proyecta generar en cada una de las etapas del proyecto, especificando los relacionados con el proceso de producción y/o de prestación de servicios. Se debe detallar la forma en la que el inversionista demostrará la generación de empleo directo o vinculado durante la vigencia de la declaratoria de zona franca.*

(...)

*7.4. Para el caso de las zonas francas permanentes el usuario operador deberá presentar una propuesta de plan de promoción de internacionalización que llevará a cabo con los potenciales usuarios calificados de la misma. En el caso de las zonas francas permanentes especiales el usuario industrial deberá presentar el plan de promoción de internacionalización que pretende desarrollar en la zona franca permanente especial.*

*Dichos planes deberán estar alineados con las tendencias mundiales del comercio internacional en relación con la digitalización, tecnologías de la información, comercio electrónico, exportación de servicios, generación de valor de industrias 4.0., bilingüismo, entre otros que se adapten a la actividad para la cual fue calificado o autorizado el usuario.*

(...)

*7.6. Estudio de factibilidad financiera, detallando recursos provenientes de capital y financiación, así como la descripción de las condiciones de financiación y plan de inversión.*

*Este estudio deberá contener los informes financieros proyectados, sus componentes y supuestos empleados para su elaboración: Balance, Estado de Pérdidas y Ganancias, incluyendo flujos de ingresos y gastos, así como el Flujo de Caja Libre, y sus principales componentes, y el costo de capital empleado para calcular el valor presente del proyecto.*

*Los informes financieros deberán presentarse en valores nominales y también en pesos constantes del año de radicación de la solicitud, en un archivo digital de hoja de cálculo formulado (Excel o similar) y para el periodo de análisis o evaluación.*

*De igual manera, allegar información desagregada de la procedencia de los insumos utilizados por el proyecto, ya sea de origen nacional o importada.”*

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

De los numerales citados se observa que la solicitud para la declaratoria de existencia de una zona franca debe acreditar el cumplimiento de las finalidades del régimen franco y sus impactos económicos.

Por otro lado, durante el término de la declaratoria de existencia de la zona franca, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante (i) los informes trimestrales establecidos en los numerales 4 y 5 del artículo 82 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, que deben presentar, tanto los usuarios operadores como los usuarios industriales y comerciales de las zonas francas, (ii) los informes de auditoría externa anuales a cargo del usuario operador señalados en el artículo 75 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, y (iii) las visitas de auditoría a las zonas francas, hace seguimiento a los compromisos adquiridos con la aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General y con la declaratoria de existencia de la zona franca.

**2 "¿Cuál es la metodología de verificación del cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 2º de la Ley 1004 de 2005 donde se instala la ZFP y la ZFPE?"**

**Respuesta:**

Se remite a la respuesta dada a la pregunta No. 1 del presente acápite B.

**3. "¿En donde reposa la información sobre las funciones y objetivos que deben tener los delegados de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y Presidencia de la República que conforman la Comisión Intersectorial de Zonas Francas? ¿Cada cuánto se renueva la Comisión Intersectorial de Zonas Francas? ¿Cómo se triangula y articula la información que brindan los operadores usuarios de las ZF con DANE/DIAN y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la publicación de los datos oficiales?"**

**Respuesta:**

La composición y funciones de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas se pueden encontrar en el artículo 20 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, que indica:

*"Artículo 20. Comisión Intersectorial de Zonas Francas. La Comisión Intersectorial de Zonas Francas estará integrada por:*

*-Dos delegados del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, los cuales serán el Viceministro de Desarrollo Empresarial y el Viceministro de Comercio Exterior, este Ministerio presidirá la Comisión.*

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

*-Un delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el cual será uno de sus viceministros.*

*-Un delegado del Director del Departamento Nacional de Planeación, el cual será el Subdirector General Sectorial.*

*Un delegado del Director General de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el cual será el Director de Gestión de Aduanas.*

*-Un delegado del Presidente de la República.*

*Cuando se presente una solicitud de zona franca que en consideración del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo requiera la participación de otro ministerio, agencia o entidades, se podrá invitar al respectivo ministro, director o presidente, o a quien este delegue, quien tendrá voz, pero no voto en las discusiones.*

*La Comisión Intersectorial de Zonas Francas tiene las siguientes funciones:*

*1. Aprobar o negar el Plan Maestro de Desarrollo General y sus modificaciones, dentro del contexto de las finalidades previstas en el artículo 2 de la Ley 1004 de 2005 y teniendo en cuenta los aspectos financieros, económicos y sociales del proyecto y los conceptos de que trata el artículo 49 del presente Decreto. La Comisión Intersectorial de Zonas Francas podrá negar el Plan Maestro de Desarrollo General de la zona franca y sus modificaciones por incumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico y por motivos de inconveniencia para los intereses de la Nación.*

*La Comisión Intersectorial de Zonas Francas evaluará el Plan Maestro de Desarrollo General teniendo en cuenta los aspectos señalados en el inciso anterior, así como su articulación con la política de desarrollo productivo del país.*

*2. Emitir concepto de viabilidad de la declaratoria de existencia de la zona franca, dentro del contexto de las finalidades previstas en el artículo 2 de la Ley 1004 de 2005.*

*3. Establecer lineamientos para definir el término de la declaratoria de existencia de las zonas francas.*

*4. Estudiar y emitir concepto sobre la autorización de la prórroga del término de declaratoria de existencia de las zonas francas.*

*5. Darse su propio reglamento, el cual deberá contener, por lo menos, sesiones, convocatoria, y quórum, así como las funciones de la Secretaría Técnica.*

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

6. Las demás que le sean asignadas o que le correspondan, en virtud de su naturaleza y competencia.

*La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la cual apoyará a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas en el desarrollo de sus actividades y en las demás tareas que esta le encomiende, y las que se le asignen en el presente Decreto.*

*En caso de empate en las decisiones de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, se conformará una Subcomisión integrada por los delegados del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, quienes revisarán la actuación correspondiente y llevarán la misma a la siguiente sesión de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas en la que deberá tomarse una decisión final.”*

Adicionalmente, de acuerdo con la Resolución 0729 de 2017 se designó a la Dirección de Productividad y Competitividad del Ministerio como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y a través de la Resolución 1105 de 2021 se expidió el reglamento de la Comisión y se establecen las funciones de la Secretaría Técnica.

En cuanto a la renovación de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, se expresa que su composición está determinada vía decreto, por lo que se renueva son los funcionarios que ocupan los cargos que la norma señala que integran la Comisión.

Respecto de la última parte de la pregunta, se manifiesta que cada entidad (DIAN, DANE y MinCIT), en el marco de sus competencias recopila y procesa la información que le suministran los usuarios de zonas francas relacionada con los temas a su cargo. No obstante, el Ministerio remite a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN- copia de los actos administrativos que expide en zonas francas y el informe de auditoría externa anual también debe ser presentado ante la autoridad aduanera.

**4. "Enviar los informes sobre los estudios elaborados por la Comisión Intersectorial para aprobar cada una de las Zonas Francas Permanentes y Zonas Francas Permanentes Especiales que actualmente existen en Colombia.**  
"

**Respuesta:**

De conformidad con lo establecido en el inciso 9 del artículo 49 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas deberá elaborar un Informe Técnico de Evaluación con destino a la Comisión,

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

donde se relacione la solicitud inicial radicada, si el solicitante cumple con los requisitos para la declaratoria de la zona franca, así como los conceptos emitidos por la DIAN y el Departamento Nacional de Planeación y demás entidades consultadas. Así mismo, las deliberaciones y decisiones de la Comisión se plasman en actas.

Al efecto, el parágrafo 3 del artículo 5 de la Resolución 1105 de 2021 por la cual se expidió el reglamento de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y se establecen las funciones de la Secretaría Técnica, señala:

*"ARTÍCULO QUINTO. Quórum y decisiones. (...)*

*Parágrafo 3. Las deliberaciones, argumentos y posiciones de los Comisionados y las actas de las sesiones de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas tendrán carácter reservado, actas sobre las cuales únicamente se notificarán sus respectivos extractos a los interesados de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2147 de 2016.*

*Así mismo, tendrán reserva los conceptos técnicos de las entidades consultadas, las solicitudes, documentos y demás información que presenten los peticionarios en materia de zonas francas."*

Adicionalmente, se menciona que los informes y expedientes de las zonas francas solicitados, contienen información contable, financiera, económica, técnica y jurídica de dichas sociedades, que tiene el carácter de información semiprivada, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional en Sentencia T-238/18 (26 de junio de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), de la cual se predica el derecho fundamental de habeas data, que aplica también a las personas jurídicas, y que sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa o judicial en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales, por lo que en principio para hacer pública esta información se requeriría contar con la autorización de las respectivas sociedades.

En esta medida, según lo citado no se puede acceder a la petición de envío de los informes de las zonas francas declaradas.

**5. "¿Cuáles son las funciones del Comité técnico de Zonas Francas (Art. 20-1 del Decreto 2147 de 2016)? ¿Quiénes lo conforman? Para ello, se solicita anexar a la presente respuesta el acto administrativo de creación y las funciones que le fueron asignadas en el Reglamento."**

**Respuesta:**

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 12 de 24



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

Efectivamente, el Comité Técnico de Zonas Francas se estableció por el artículo 6 del Decreto 278 de 2021 el cual adicionó el artículo 20-1 al Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, que reza:

*"Artículo 20-1. Comité Técnico de Zonas Francas. Con el objetivo de fortalecer la competitividad de las zonas francas, se establecerá el Comité Técnico de Zonas Francas, dentro del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, y en el marco de dicho Sistema se reglamentará su funcionamiento, conformación y demás aspectos que garanticen su implementación."*

Tal como lo indica la norma transcrita, esta Comité se enmarca en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y al interior del mismo se reglamentó su funcionamiento y conformación.

Se aprobó la creación del Comité en la sesión del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación del 21 de abril de 2021 y escenario donde también se aprobó su composición y se adoptó el reglamento para su funcionamiento, el cual se adjunta.

Es necesario, tener en cuenta que el Decreto 2212 del 22 de diciembre de 2023 modificó el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación -SNCI- a la luz de los nuevos lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que dicho Sistema se encuentra en ajustes de su estructura.

#### **6. "¿En qué se diferencia el Comité Técnico de las Comisión Intersectorial de ZF?"**

##### **Respuesta:**

La ley 489 de 1998 en su artículo 45 respecto de las Comisiones Intersectoriales precisa:

*"ARTICULO 45. COMISIONES INTERSECTORIALES. El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.*

*El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y*

##### **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 13 de 24



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

*proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.*

*Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia."*

Como se puede observar las Comisiones Intersectoriales se crean para la coordinación y orientación de ciertas funciones públicas y a su vez estarán integradas por funcionarios públicos.

En este caso, la Comisión Intersectorial de Zonas Francas tiene como función principal la de aprobar los Planes Maestros de Desarrollo General y emitir concepto de viabilidad para la declaratoria de existencia de una zona franca.

En tanto, que el Comité Técnico de Zonas Francas es una instancia público-privada cuyo objetivo es identificar, analizar y proponer acciones y medidas que contribuyan a fortalecer la competitividad del régimen de zonas francas frente a terceros países, así como la operación del modelo en el país, mediante un diálogo permanente y constructivo entre el sector público y el sector privado.

**7. "¿Existen otros controles de tutela realizados por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo a las Zonas Francas?"**

**Respuesta:**

Se remite a la parte final de la respuesta dada a la pregunta No. 1 del presente acápite B.

Adicionalmente, se complementa indicando que el Ministerio también tiene como función verificar los actos de calificación de los usuarios industriales y comerciales que se instalen en las zonas francas permanentes, calificación que se encuentra a cargo del usuario operador de la respectiva zona franca.

**8. "El artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 ordenó a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la DIAN y la Contraloría General de la República crear un equipo de auditoría para revisar el comportamiento de las Zonas Francas y sus informes deberán ser presentados, entre otras autoridades, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ¿Tiene conocimiento de la existencia de este comité, de funciones y de los controles que ha realizado a las Zonas Francas?"**

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 14 de 24



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

***De ser así, solicitamos que se envíen los informes presentados por este comité como anexo a la presente solicitud.”***

**Respuesta:**

En este punto, se precisa que la Ley 1943 de 2018 fue declarada inexecutable a partir del 01 de enero de 2020 por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-481 de 2019, Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo. Y en esta medida, no se adelantó la auditoría a que hacía referencia la citada ley.

***9. “¿Qué entidades le hacen seguimiento y control a los Usuarios Operadores? ¿Cuáles son las herramientas de seguimiento y control? ¿Qué normatividad existe para este seguimiento?”***

**Respuesta:**

Para esta pregunta, se debe tener en cuenta que las funciones en materia de zonas francas se encuentran divididas entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-. Al efecto, el Ministerio de acuerdo con el Decreto 1289 de 2015 tiene a su cargo formular las políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de las zonas francas, en tanto que, a la DIAN según el Decreto 1292 de 2015 le corresponde la dirección, administración y control de las operaciones de comercio exterior de las zonas francas.

De esta manera, las obligaciones a cargo del usuario operador derivadas de sus funciones como usuario operador y de las cuales hace seguimiento el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo están contempladas en el artículo 74 del Decreto 2147 de 2016.

Mientras que las obligaciones de los usuarios operadores relacionadas con las operaciones de comercio exterior que controla la DIAN, se encuentran señaladas en el artículo 494 del Decreto 1165 de 2019 y sus modificaciones (Estatuto Aduanero). Igualmente, el usuario operador debe constituir y entregar una garantía ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- conforme con el artículo 476 del Decreto 1165 de 2019, para la declaratoria de existencia de una zona franca cuyo objeto será asegurar el pago de los tributos aduaneros, las sanciones y los intereses a que haya lugar como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades en su condición de usuario operador de zona franca.

***10. “¿Qué funciones cumplen los Usuarios Operadores, además de ser administradores de las Zonas Francas?”***

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

**Respuesta:**

Las funciones de los usuarios operadores están consagradas en el artículo 73 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, de la siguiente manera:

*"Artículo 73. Funciones del usuario operador. El usuario operador tendrá las siguientes funciones:*

- 1. Dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar la zona franca.*
- 2. Comprar, arrendar, enajenar o disponer a cualquier título, los bienes inmuebles con destino a las actividades de la zona franca. Lo anterior sin perjuicio de que cada propietario de inmuebles en zona franca pueda desarrollar estas mismas actividades.*
- 3. El usuario operador tendrá exclusivamente la administración de las áreas declaradas como zona franca, con independencia del régimen de propiedad o de administración que los inmuebles tengan.*
- 4. Urbanizar y construir directamente o a través de terceros los terrenos, la infraestructura y edificaciones necesarias para el desarrollo de la zona franca, de acuerdo con el Plan Maestro de Desarrollo General. El tercero que desarrolle exclusivamente las actividades de este numeral podrá calificarse como usuario industrial dentro de la zona franca.*

*Esta función no podrá ser desarrollada por usuarios de la zona franca que tengan vínculos económicos o societarios con el usuario operador en los términos señalados en los artículos 260-1, 450 a 452 del Estatuto Tributario y 260 a 264 del Código de Comercio.*

*5. Evaluar y calificar a quienes pretendan instalarse en la zona franca permanente como usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales.*

*6. Declarar la pérdida de la calificación como usuario de zona franca, en los eventos previstos en el presente Decreto.*

*7. Garantizar y coordinar directamente o a través de terceros la prestación de los servicios de vigilancia y mantenimiento de la zona franca, guardería, capacitación, atención médica a empleados y transporte de los empleados, y demás servicios que se requieran para el apoyo de la operación de los usuarios y el funcionamiento de la zona franca.*

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Commutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 16 de 24



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

8. Cuando lo considere conveniente podrá realizar inspecciones a los inventarios de los usuarios y verificar que los procesos productivos estén acordes con el acto de calificación.

9. Autorizar y llevar un registro de las empresas de apoyo y demás personas y empresas que laboren en la zona franca.

10. Las demás relacionadas con su objeto, en el desarrollo de las actividades de la zona franca.

11. Aunar esfuerzos con sus usuarios en la promoción de una conducta empresarial responsable que contribuya al desarrollo sostenible, publicando su política de sostenibilidad empresarial y los respectivos avances en su implementación en su página web."

**11. "¿Los Usuarios Operadores hacen reportes periódicos sobre su operación y sobre la operación de los usuarios industriales y comerciales de las ZFP y ZFPE?, ¿Qué tipo de información entrega el Usuario operador de las ZF al MinCIT? ¿El MinCIT puede compartir esta información de los usuarios operadores? En el caso que no se pueda compartir, ¿bajo qué argumento justifica el Ministerio la reserva de la información?"**

**Respuesta:**

De acuerdo con lo señalado en los numerales 1, 2, 19 y 20 del artículo 74 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, los usuarios operadores deben reportar lo siguiente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:

"Artículo 74. Obligaciones del usuario operador. Son obligaciones del usuario operador las siguientes:

1. Remitir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la calificación de los usuarios, copia del acto correspondiente.

2. Contratar una auditoría externa en los términos y condiciones establecidos en el presente Decreto.

(...)

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

19. Reportar trimestralmente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el estado de avance en la ejecución del Plan Maestro de Desarrollo General de las zonas francas permanentes y zonas francas permanentes especiales respecto de las cuales tenga la autorización como usuario operador, la relación de los usuarios calificados, el cumplimiento de los compromisos de los usuarios calificados o autorizados, y la información relacionada con los montos de inversión y empleo que generen los usuarios que no tenían compromisos de inversión y empleo a la entrada en vigencia del presente decreto.

*Igualmente, deberá reportar trimestralmente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo las empresas de apoyo y las personas naturales o jurídicas de que trata el artículo 5 del presente Decreto, instaladas de la zona franca permanente.*

*Adicionalmente, deberá reportarse la información estadística relacionada con la actividad que se desarrolle en la zona franca y demás compromisos derivados del régimen franco.*

*El contenido de la información estadística a que se refiere este numeral se podrá establecer mediante acto administrativo de carácter general expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*

20. Dar respuesta a los requerimientos de información efectuados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de recepción del requerimiento, prorrogables por una sola vez y hasta por el mismo término."

Tal como se indicó previamente, los expedientes de las zonas francas y de los usuarios de zonas francas, que contienen información contable, financiera, económica, técnica y jurídica de dichas sociedades, tiene el carácter de información semiprivada, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional en Sentencia T-238/18 (26 de junio de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), de la cual se predica el derecho fundamental de habeas data, que aplica también a las personas jurídicas, y que sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa o judicial en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales, por lo que en principio para hacer pública esta información se requeriría contar con la autorización de las respectivas sociedades.

En esta medida, según lo citado no se puede acceder a la petición de envío de los reportes que realizan los usuarios operadores ante este Ministerio.

**12. "¿La información sobre variables económicas (empleo, inversión, exportaciones, importaciones etc) que recibe esta cartera sobre los usuarios**

#### **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C., Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 18 de 24



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

**(empresas) de las ZF y sobre los usuarios operadores (administradores), es entregada al DANE para sus respectivos análisis y publicaciones estadísticas? ¿Cómo se hace esta entrega?"**

**Respuesta:**

La información estadística requerida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE- es entregada directamente por los usuarios a dicha entidad, por lo que el Ministerio no tiene a su cargo el suministro de esta información estadística. El MinCIT recopila la información de inversión y empleo generada por las zonas francas y sus usuarios, pero no se le suministra al DANE.

**13. "Tienen registros de los procesos administrativos sobre fraudes/mal aprovechamiento del beneficio de los usuarios operadores o de las empresas usuarias que están en zonas francas, valores anuales, multas, sanciones, etc. Si es así, ¿Qué empresas del sector de las bebidas endulzadas /azucaradas alcohólicas y no alcohólicas han tenido o están en dichos procesos?"**

**Respuesta:**

En este punto, se aclara que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solamente tiene competencia para adelantar los procesos administrativos sancionatorios de pérdida de la declaratoria de existencia como zona franca, de descalificación de usuarios de zonas franca e incumplimiento de obligaciones a cargo de los usuarios, establecidos en el Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones.

**"C. Solicitamos que se nos provea la siguiente información estadística de las Zonas Francas:**

**"1. De acuerdo con la Resolución 2135 del 10 de noviembre de 2017 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los usuarios de zonas francas deben presentar informes trimestrales ante los usuarios operadores para continuar calificados dentro de la Zona Franca. Solicitamos la base de datos donde reposa la información de esos informes y donde se lleva el seguimiento de las variables que se enlistan a continuación. Por favor entregar esta información para cada una de las empresas usuarias de las Zonas Francas Permanentes (ZFP) y para cada una de las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE), indicando respecto de cada una de ellas, la siguiente información."**

**"i. Sector económico al que pertenece la empresa"**

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

### Respuesta:

Nuevamente se reitera, que los expedientes de las zonas francas y de los usuarios de zonas francas, que contienen información contable, financiera, económica, técnica y jurídica de dichas sociedades, tiene el carácter de información semiprivada, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional en Sentencia T-238/18 (26 de junio de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), de la cual se predica el derecho fundamental de habeas data, que aplica también a las personas jurídicas, y que sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa o judicial en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales, por lo que en principio para hacer pública esta información se requeriría contar con la autorización de las respectivas sociedades.

En esta medida, según lo citado no se puede acceder a la petición de suministrar la base de datos donde reposan los informes que realizan los usuarios de zonas francas ante este Ministerio.

No obstante, de manera agregada se puede indicar que con corte a diciembre de 2023, existen 119 zonas francas declaradas en 20 departamentos, 42 zonas francas permanentes y 77 zonas francas permanentes especiales, con una inversión acumulada entre el periodo comprendido de 2007 a 2023 de \$51 billones, 174.000 empleos generados y 1.080 usuarios calificados.

Así mismo, se indica que la información de zonas francas declaradas, desagregadas por modalidad, sector, departamento, municipio y CIU, así como la información de los usuarios calificados, en la que se detalla la zona franca en la que se encuentran ubicados, tipo de usuario y CIU, puede ser consultada en el siguiente enlace:

<https://zf.mincit.gov.co/estadisticas>

***"ii. Exportaciones Free on Board (FOB) y Cost, Insurance and Freight (CIF) de cada empresa usuaria, para cada uno de los años del 2014 al 2023, con su país de destino."***

### Respuesta:

Se indica que las cifras y datos relacionadas con exportaciones e importaciones de las zonas francas, son competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN- y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE-, por lo que este Ministerio no puede proporcionar la información solicitada.

### Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 20 de 24



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

***"iii. Importaciones FOB y CIF de cada empresa usuaria, para cada uno de los años del 2014 al 2023, con su país de origen."***

**Respuesta:**

Se indica que las cifras y datos relacionadas con exportaciones e importaciones de las zonas francas, son competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN- y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE-, por lo que este Ministerio no puede proporcionar la información solicitada.

***"iv. Número de empleos registrados (directos, indirectos y vinculados), por cada empresa usuaria en los años 2014 a 2023."***

**Respuesta:**

Se remite a la respuesta dada a la pregunta No. 1 del presente acápite C.

***"v. El monto de activos fijos que han registrado cada una de las empresas usuarias en los años 2014 a 2023."***

**Respuesta:**

Se remite a la respuesta dada a la pregunta No. 1 del presente acápite C.

***"vi. El monto de inversión total y el monto de inversión extranjera directa que han registrado cada una de las empresas usuarias en los años 2014 a 2023."***

**Respuesta:**

Se remite a la respuesta dada a la pregunta No. 1 del presente acápite C.

***"vii. El monto de ventas a nivel nacional que han registrado cada una de las empresas usuarias en los años de 2014 a 2023."***

**Respuesta:**

Se indica que la información de ventas a nivel nacional de las empresas puede ser consultada en la Superintendencia de Sociedades Sistema integrado de información societaria, en el siguiente enlace:

<https://siis.ia.supersociedades.gov.co/#/>

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

**"viii. El monto total de activos fijos que han registrado cada una de las empresas usuarias en los años 2014 a 2023."**

**Respuesta:**

Se remite a la respuesta dada a la pregunta No. 1 del presente acápite C.

- 2. "Para cada una de las Zonas Francas Permanentes (ZFP) y para cada una de las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE) que funcionan a cierre de 2023, solicito información sobre:"**

**"i. Su actividad económica, clasificada por código CIIU a 4 dígitos.**

**Respuesta:**

Se indica que la información de zonas francas declaradas, desagregadas por modalidad, sector, departamento, municipio y CIIU, así como la información de los usuarios calificados, en la que se detalla la zona franca en la que se encuentran, tipo de usuario y CIIU, puede ser consultada en el siguiente enlace:

- <https://zf.mincit.gov.co/estadisticas>

**"ii. Año en el que fueron declaradas como ZF."**

**Respuesta:**

Se indica que en el siguiente enlace se puede consultar el año de declaratoria de las zonas francas:

- <https://zf.mincit.gov.co/estadisticas>

**"iii. Número de años que lleva operando la ZF."**

**Respuesta:**

Se remite a la respuesta anterior.

- <https://zf.mincit.gov.co/estadisticas>

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

***"iv. Empleos directos, indirectos y vinculados que ha creado la ZF (diferente de los empleos de los usuarios) en los años 2014 a 2023 (señalar dato anual)."***

**Respuesta:**

Se remite a la respuesta dada a la pregunta No. 1 del presente acápite C.

***"v. Monto de inversiones realizadas por los usuarios operadores en cada una de las ZFP y ZFPE anualmente en los años 2014 a 2023."***

**Respuesta:**

Se remite a la respuesta dada a la pregunta No. 1 del presente acápite C.

Finalmente, este pronunciamiento se emite dentro de los parámetros fijados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

En los anteriores términos, esperamos haber resuelto su consulta.

"De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012."

Cordialmente,

**CAMILO RIVERA PEREZ  
DIRECTOR PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD  
DIRECCIÓN DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD**

Copia interna:  
IVONNE SIERRA SÁNCHEZ - CONTRATISTA  
Edgar Gamaliel Sánchez Jiménez - PROFESIONAL UNIVERSITARIO

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**  
Dirección: Calle 28 No. 13 A - 15 Bogotá D.C., Código postal: 110311  
Conmutador: (+57) 601 6067676  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 23 de 24

Los beneficios de las Zonas Francas: Desafíos en su seguimiento con información pública limitada



Radicado No. 2-2024-015152  
2024-05-31 06:21:17 p. m.

Copia externa:  
DEJUSTICIA - correspondencia@dejusticia.org  
DEJUSTICIA - rvillalba@dejusticia.org  
DEJUSTICIA - mmatamoros@dejusticia.org

Folios: 24  
Anexos: 1  
Nombre anexos: Reglamento Comité Técnico ZFs SNCI vf.pdf

Elaboró: IVONNE SIERRA SÁNCHEZ  
Revisó: MARIA EDITH ZAPATA VALENCIA  
Aprobó: CAMILO RIVERA PEREZ

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Página 24 de 24



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

\*20242820062941\*

contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20242820062941

Fecha: martes 09 de abril de 2024

Bogotá D.C.,

282

Señores

**Dejusticia**

[notificaciones@dejusticia.org](mailto:notificaciones@dejusticia.org)

**Asunto:** respuesta al radicado N°20243130073682 de asunto «solicitud de acceso a información pública»

Cordial saludo

En la atención a la comunicación recibida por esta dependencia donde solicita información relacionada con zonas francas me permito responder en según la información disponible y acorde con la competencia de la entidad.

*«Se nos informe ¿De qué manera interactúa el DANE con la DIAN y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para recibir información económica (empleos, ventas, inversión, etc) sobre las empresas que operan dentro de las Zonas Francas?»*

**Rta:**

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE no recibe información económica de la DIAN o del Ministerio de comercio, industria y turismo ya que se utiliza como fuente el formulario de movimiento de mercancías para obtener los datos de las zonas francas que operan en Colombia, para integrar y procesar las bases de datos.

*«Solicitamos que se nos provea la siguiente información estadística de las ZF: 1. Para cada una de las Zonas Francas Permanentes (ZFP) y para cada una de las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE) solicitamos información anonimizada de todas las empresas usuarias por tamaño (micro, pequeña, mediana y grande) o información que permita identificar el tamaño de la empresa, clasificadas por código CIIU a 4 dígitos con las siguientes variables (dentro de las cuales están los requisitos que deben registrar las ZF según el Decreto 2147 de 2016):*

i. *Exportaciones Free on Board (FOB) y Cost, Insurance and Freight (CIF), para cada uno de los años del 2014 al 2023, con su país de destino»*

Las exportaciones de las zonas francas se encuentran en el siguiente enlace <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/543>.

ii. *«Importaciones FOB y CIF, para cada uno de los años del 2014 al 2023, con su país de origen.»*

---

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística**

Carrera 59 No. 26 - 70, Interior CAN, Edificio DANE

Bogotá D.C. Colombia / Código postal 111321

Teléfono (601) 5978300

[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) / [contacto@dane.gov.co](mailto:contacto@dane.gov.co)



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

\*20242820062941\*

contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20242820062941

Fecha: martes 09 de abril de 2024

Las importaciones de las zonas francas se encuentran en el siguiente enlace <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/543>.

- iii. «Número de empleos registrados (directos, indirectos y vinculados), por cada empresa usuaria en los años 2014 a 2023.
- iv. El monto total de activos fijos que han registrado cada una de las empresas usuarias para cada uno de los años del 2014 a 2023.
- v. El monto de inversión total y el monto de inversión extranjera directa que han registrado cada una de las empresas usuarias para cada uno de los años del 2014 a 2023.
- vi. El monto de ventas a nivel nacional que han registrado cada una de las empresas usuarias para cada uno de los años del 2014 a 2023»

**Rta:**

Me permito informarle que no es competencia de esta entidad dar respuesta a estas preguntas (iii-vi) y que por tal razón su requerimiento fue trasladado a Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante el oficio de radicado No. **20242820062971**

«2. Para cada una de las Zonas Francas Permanentes (ZFP) y para cada una de las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE) que funcionan en Colombia a cierre de 2023, solicito información sobre:

- vii. Su actividad económica, clasificada por código CIU a 4 dígitos.
- viii. Año en el que fueron declaradas como ZF.
- ix. Número de años que lleva operando la ZF.
- x. Empleos directos, indirectos y vinculados que ha creado la ZF (diferente de los empleos de los usuarios) en los años 2014 a 2023 (señalar dato anual).
- xi. Monto de inversiones realizadas por los usuarios operadores en cada una de las ZFP y ZFPE anualmente en los años 2014 a 2023»

**Rta:**

Me permito informarle que no es competencia de esta entidad dar respuesta a estas preguntas (vi-xi) y que por tal razón su requerimiento fue trasladado a Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante el oficio de radicado No. **20242820062971**

«3. Respecto al grupo de las Zonas Francas Permanentes y Permanentes Especiales, informar sobre el monto total de consumo intermedio de materias primas por sector a 4 dígitos, donde se diferencie qué porcentaje de estos insumos es de origen nacional y cuánto proviene del extranjero, dentro del periodo comprendido entre los años 2014 al 2023»

**Rta:**

---

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística**

Carrera 59 No. 26 - 70, Interior CAN, Edificio DANE

Bogotá D.C. Colombia / Código postal 111321

Teléfono (601) 5978300

[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) / [contacto@dane.gov.co](mailto:contacto@dane.gov.co)



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

**\*20242820062941\***

contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20242820062941  
Fecha: martes 09 de abril de 2024

Me permito informarle que no es competencia de esta entidad dar respuesta a estas preguntas (vi-xi) y que por tal razón su requerimiento fue trasladado a Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante el oficio de radicado No. **20242820062971**

«C. Solicitamos que se nos provea la siguiente información estadística sobre usuarias de las ZF: 1. Para cada una de las usuarias (empresas) de las Zonas Francas señaladas en la tabla 1, solicitamos la siguiente información:

- xii. Número de empleos registrados (directos, indirectos y vinculados) en los años 2014 a 2023
- xiii. El monto de activos fijos que han registrado en los años 2014 a 2023
- xiv. El monto de inversión nacional y extranjera directa que han registrado en los años 2014 a 2023
- xv. Exportaciones e importaciones FOB y CIF para cada uno de los años del 2014 al 2023, con su país de destino y origen.»

**Rta:**

Me permito informarle que no es competencia de esta entidad dar respuesta a estas preguntas (vi-xi) y que por tal razón su requerimiento fue trasladado a Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante el oficio de radicado No. **20242820062971**

Sin otro propósito y dando por atendido su requerimiento.

Cordialmente,

Andrea  
Ramírez  
Pisco  
Fecha: 2024.04.12  
15:47:13 -05'00'

**ANDREA RAMÍREZ PISCO**

Directora Técnica

Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Proyectó: María Fernanda Albarracín Arizmendy MF

Revisó: Harol Leandro Abril (LHLE)

Aprobó: Carlos Alberto Hernández – Asesor (DIMPE).

Carlos  
Alberto  
Hernández  
Lozano  
Fecha: 2024.04.12  
11:29:09 -05'00'

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística**

Carrera 59 No. 26 - 70, Interior CAN, Edificio DANE



Bogotá D.C., Colombia / Código postal 111321

Teléfono (601) 5978300

www.dane.gov.co / contacto@dane.gov.co

Los beneficios de las Zonas Francas: Desafíos en su seguimiento con información pública limitada

<b>DIAN</b>		<b>Comunicación a Usuario</b>		<b>1474</b>	
1. año <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="0"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="4"/>		2. Concepto <input type="text" value=""/>		4. Número de formulario <b>1474950514819</b>	
Espacio reservado para la DIAN				 (415)770721245954(8020) 000147495051481 9	
<b>Datos generales</b>					
24. Tipo de documento 13	25. Número de identificación 52886418	26. Primer apellido GUZMÁN	27. Segundo apellido	28. Primer nombre DIANA	29. Otros nombres ESTHER
30. Razón social DEJUSTICIA - DERECHO DE JUSTICIA SOCIEDAD					
31. País COLOMBIA	Cód 189	32. Departamento Bogotá D.C.	Cód 11	33. Ciudad / Municipio Bogotá, D.C.	Cód 11001
34. Dirección				35. Correo electrónico notificaciones@dejusticia.org	
<b>Datos de la solicitud presentada</b>					
36. Clasificación Derecho de petición	Cód 6	37. Tema Documentación		Cód 22	
38. Subtema Otra (Especifique)		Cód 248	39. Otra Zonas Francas: Procesos jurídicos en contra; sanciones; declaraciones de renta e iva; exportaciones e importaciones; usuarios; cifras impuesto saludable		
40. No. Solicitud 2024DP000044966-5	41. Fecha de presentación 2024 04 02		46. No. Asunto	47. Fecha de radicación 2024 04 02	
42. Anexos? SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>		43. No. Folios		44. Tipo de respuesta	
Firma funcionario que registra					
984. Apellidos y nombres Fabian Danilo Potosi Majin		993. Establecimiento		992. Área COORDINACION DE ESTADISTICA TRIBUTARIA Y DE COMERCIO EXTERIOR (NIVEL CENTRAL)	
985. Cargo		990. Lugar admitido		991. Organización U.A.E. DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES	
989. Dependencia <input type="text" value="445"/> Coordinación de Estadística Tributaria y de Comercio Exterior		997. Fecha elaboración		2024 - 04 - 17 / 07:22 PM	

<b>DIAN</b>		<b>Comunicación a Usuario</b>		<b>1474</b>	
1. año   2   0   2   4		2. Concepto			
Espacio reservado para la DIAN			4. Número de formulario 1474950514819		
			 (415)7707212469504(80220) 000147495051481 9		
<b>Respuesta final</b>					
100176449 - 00144					
Miércoles, 17 de abril del 2024					
<b>Señor(a)(es):</b> DIANA ESTHER GUZMÁN Dirección: Sin Información Bogotá, D.C. notificaciones@dejusticia.org					
Ref: Respuesta final Solicitud No. Asunto 2024DP000044966-5					
Cordial saludo.					
Gracias por contactarnos, para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN es muy importante recibir su solicitud, la cual ayudará a fortalecer nuestro servicio.					
Con el propósito de atender el requerimiento de información contenido en el cuestionario con asunto "Solicitud de acceso a información pública", damos respuesta a las preguntas, en el marco de las competencias de la Coordinación de Estadística Tributaria y de Comercio Exterior, en los siguientes términos:					
A. 3. Para cada una de las Zonas Francas Permanentes (ZFP) y para cada una de las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE) solicitamos una lista anonimizada de todas las empresas usuarias por tamaño (micro, pequeña, mediana y grande), clasificadas por código CIU a 4 dígitos con las siguientes variables: i. Declaraciones tributarias (impuesto de renta y de IVA) de cada una de las empresas usuarias, en los años 2014 a 2023.					
La respuesta al numeral A.3.i se encuentra en el archivo Excel adjunto denominado "respuesta_dejusticia_zf_160424.xlsx". En este documento se presenta la información relacionada con el número de declaraciones tributarias para el Impuesto sobre las Ventas (IVA) – Formulario 300, y del el impuesto sobre la Renta para personas jurídicas – Formulario 110, que las ZFP y las ZFPE realizaron durante el periodo 2014 a 2022, desagregado por código CIU y tamaño de empresa.					
Respecto al año gravable 2023, resulta relevante mencionar que la información de las declaraciones aún no se encuentra disponible, debido a que actualmente está en validación y procesamiento estadístico por parte de la DIAN.					
B. 1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos compartió una lista de usuarias de bebidas endulzadas que operan en las Zonas Francas de Colombia. (Ver tabla 1). De acuerdo con sus registros, ¿existen más empresas de bebidas endulzadas/azucaradas alcohólicas y no alcohólicas que se ubiquen en Zonas Francas al cierre de 2023? De ser así, por favor solicitamos que complete la lista de la tabla 1. Asimismo, solicitamos adjuntar un agregado, de las declaraciones de renta y de IVA de la tabla 1 junto con las posibles nuevas empresas que ustedes tengan identificadas en dicho sector, que contenga número de empresas tenidas en cuenta por año para el agregado.					
En relación con el primer párrafo del numeral B.1, nos permitimos comunicar que por competencia, al Ministerio de					

## Los beneficios de las Zonas Francas: Desafíos en su seguimiento con información pública limitada

Comercio, Industria y Turismo le corresponde "formular políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de los sistemas especiales de importación y exportación, de las zonas francas, las sociedades de comercialización internacional, las zonas especiales económicas de exportación, así como los demás instrumentos que promuevan el comercio exterior, y velar por la adecuada aplicación de las normas que regulan estas materias." Y que, en este sentido, la respuesta que se presenta toma en cuenta la lista de la tabla 1, que, según comunicación, fue entregada por ese Ministerio.

Aclarado lo anterior, se procesó el agregado para el listado de usuarios calificados relacionados en su comunicación, para el año gravable 2022, debido a que como se mencionó anteriormente, el año 2023 está en validación y procesamiento estadístico por parte de la DIAN. El resultado puede ser encontrado en el archivo Excel adjunto denominado "respuesta\_dejusticia\_zf\_160424.xlsx".

Finalmente, le sugerimos consultar el "Calendario de difusión estadística" (<https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/Calendario-de-difusion-estadistica.aspx>), para conocer las fechas de publicación de las bases y las cifras estadísticas que produce la DIAN .

De otra parte, con el propósito de conocer su valiosa opinión sobre nuestro Servicio Informático Electrónico para la gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias, lo invitamos a diligenciar la encuesta del nivel de satisfacción, la cual encontrará en la ruta virtual [www.dian.gov.co /barra horizontal superior/Servicio al Ciudadano/ PQSR y Denuncias](http://www.dian.gov.co/barra%20horizontal%20superior/Servicio%20al%20Ciudadano/PQSR%20y%20Denuncias) / [Encuesta de Satisfacción del Servicio PQSR y Denuncias](http://www.dian.gov.co/Encuesta%20de%20Satisfaccion%20del%20Servicio%20PQSR%20y%20Denuncias). O ingresando directamente al enlace: <http://www.dian.gov.co/DIAN/Encuesta.nsf/EncuestaPQSR?OpenForm>

Agradecemos sus aportes que son muy importantes para la implementación de mejoras en el servicio.

Con toda atención,

Luis Alejandro Pico Silva  
Jefe Coordinación de Estadística Tributaria y de Comercio Exterior (A)  
Subdirección de Estudios Económicos  
Nivel central  
Bogotá D.C.  
[www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)  
Proyectó: Fabián Danilo Potosí Majín  
Revisó: Luis Alejandro Pico Silva

En los últimos años, se ha suscitado un amplio debate en torno al impacto del Régimen de Zonas Francas (ZF) en el desarrollo económico del país, siendo objeto de análisis y discusión en la academia, las organizaciones civiles y el ámbito gubernamental. Los focos de atención se han centrado en la disparidad tributaria entre las Zonas Francas que reciben incentivos fiscales y otros contribuyentes dentro del territorio aduanero nacional que carecen de estos beneficios; los costos fiscales generados para el Estado debido a esos incentivos tributarios; y, en la ausencia de herramientas de seguimiento que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos económicos establecidos para las Zonas Francas a fin de acceder a dichos beneficios tributarios.

En este contexto y en consonancia con los principios de derechos humanos en la política fiscal, el propósito de esta investigación es evaluar si la información disponible es suficiente para hacer seguimiento a las ZF. Adicionalmente, en el marco específico de Dejusticia, existe un interés particular en determinar si el sector de las bebidas endulzadas hace uso de las Zonas Francas para aprovechar exenciones y tarifas tributarias reducidas.

ISBN: 978-628-7517-97-4



9 786287 517974