



RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ZONAS FRANCAS

**Por:
JOSÉ ANDRÉS ANAYA QUIROZ.**

**Asesora:
CATHALINA SÁNCHEZ ESCOBAR.
Doctora en Ciencias Jurídicas.**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de
abogado.**

**Pregrado en Derecho.
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas.
Universidad Pontificia Bolivariana.
Medellín, Antioquia.
2021.**

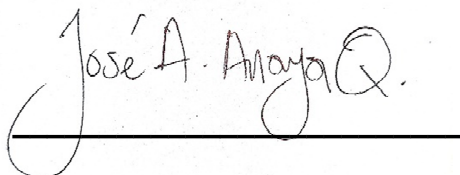
Declaración de originalidad.

Fecha: 20 de junio de 2021.

Nombre del estudiante: José Andrés Anaya Quiroz.

Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad.

Declaro, asimismo, que he respetado los derechos de autor y he hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad.

A handwritten signature in black ink that reads "José A. Anaya Q." The signature is written in a cursive style and is positioned above a solid horizontal line.

José Andrés Anaya Quiroz.

Régimen jurídico de las zonas francas.

Legal regime of Export Processing Zones.

José Andrés Anaya Quiroz.

(Universidad Pontificia Bolivariana, Facultad de Derecho, Medellín).

Sumario.

1. Análisis jurídico e histórico de las zona francas en el ordenamiento jurídico colombiano.
2. Retos contemporáneos de las zonas francas.
3. Tratamiento laboral y fiscal de las zonas francas a nivel nacional e internacional.

Resumen.

Las Zonas Francas son figuras jurídicas introducidas en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 105 de 1958. Conceptualmente se les puede definir como zonas del territorio con una regulación divergente en materia fiscal, aduanera y tributaria respecto a la imperante en el resto del territorio aduanero nacional, las cuales tienen como principales objetivos la creación de empleos, la estimulación del comercio exterior y, fungir como centros de desarrollo y de condensación del capital regional.

Normativamente, el legislador colombiano ha esbozado, en términos generales, las cualidades de las que gozan estas figuras, empero, ha sido el ejecutivo quien de forma profusa y amplia las ha modulado y ha finiquitado todos sus detalles. En el cumplimiento de esa tarea regulatoria, hay que mencionar que, ha habido significativas variaciones en la regulación de las zonas francas a lo largo de los años, razón por la cual es menester abordar la cuestión de cómo están previstas las zonas francas en la legislación colombiana.

Palabras claves: Zonas francas, regulación, impuestos, desarrollo nacional, inversión.

Abstract.

The Export Processing Zones are legal figures introduced into the Colombian legal system through Law 105 of 1958. Conceptually they can be defined as zones of the territory with a divergent regulation in fiscal, customs and tax matters, in regards to the prevailing in the rest of the customs territory The main objectives of which are to create jobs, stimulate foreign trade and act as centers of development and condensation of regional capital.

Normatively, the Colombian legislator has outlined, in general terms, the qualities that these figures enjoy, however, it has been the executive who has modulated them profusely and extensively and has finalized all their details. In fulfilling this regulatory task, it should be mentioned that there have been significant variations in the regulation of free zones over the years, which is why it is necessary to address the question of how Export Processing Zones are foreseen in the legislation. Colombian.

Key words: Export processing zones, regulation, taxes, national development, investment.

Introducción.

El presente trabajo tiene como principal cometido presentar un panorama amplio sobre los desarrollos normativos existentes en el ordenamiento jurídico colombiano sobre las zonas francas, ya que son figuras de cardinal importancia para el progreso del país y configuran uno de los pilares de los que dependen la economía nacional, la inversión internacional y las exportaciones e importaciones que ingresan al territorio nacional.

En la actualidad, en el ordenamiento jurídico colombiano, se define a las zonas francas como porciones del territorio con características especiales en materia fiscal, aduanera y tributaria, cuya creación puede obedecer a alguna de las siguientes razones: la obtención de divisas, la generación de empleo, la atracción de inversión extranjera y el desarrollo de ciertas zonas del territorio (Granados, 2005).

Es posible establecer que, jurídicamente, las zonas francas son unas *figuras sui generis* dentro de los ordenamientos jurídicos, al ser partes del territorio que para ciertos efectos gozan de extraterritorialidad, constituyéndose en verdaderos enclaves aduaneros y fiscales dentro de las naciones. Ante este panorama, los órganos competentes para su regulación se ven ante dos posibilidades: establecer regulaciones férreas e inflexibles, ante los riesgos de que se pudiese producir una afectación sustancial al fisco y a las políticas públicas del Estado; o, por otra parte, introducir ciertas medidas que estén encaminadas a la laxitud en las regulaciones, de tal forma que se estimule la constitución de las zonas francas y se haga más atractivo para los empresarios radicar sus compañías en estos lugares.

Desde nuestras particulares circunstancias, los órganos del poder en Colombia no han sido ajenos a esta discusión y han introducido modificaciones al régimen jurídico de las zonas francas, cambios que han estado supeditados a las necesidades imperantes en la época y la predilección del gobierno por una u otra

de las posibilidades anteriormente expuestas. Es por ello por lo que se plantea la pregunta de cómo están previstas las zonas Francas en la legislación colombiana.

Para resolver la cuestión anterior, el trabajo constará de tres capítulos en los que se pretende abarcar de forma íntegra la figura de las zonas francas a partir de análisis legislativos y productos doctrinales y gubernamentales que hablan sobre estas. El primer capítulo, busca brindar un panorama amplio sobre los desarrollos y los esfuerzos de los órganos legislativo y ejecutivo para regular la materia a través de leyes y decretos, respectivamente. El segundo capítulo, pretende mostrar ciertas problemáticas que se presentan actualmente sobre las zonas francas y que son objeto de debate por parte de académicos, y la forma en que estos pueden incidir en la conformación futura de zonas francas en el territorio nacional. El tercer capítulo, hace énfasis en el tratamiento laboral y fiscal de las zonas francas en tanto áreas más sensibles en su relación con el desarrollo normativo de las zonas francas y porque, dada su relevancia, la doctrina ha hecho especial hincapié en ellas.

Para poder efectuar el análisis propuesto, se realizará un análisis cualitativo de la regulación de las zonas francas, de tal forma que se pueda describir desde el punto de vista teórico qué son, cuál es su naturaleza jurídica, cuál ha sido el tratamiento que han tenido dentro del ordenamiento jurídico colombiano y los problemas que se generan de ello. También se emplearán datos que evidencien cuál es la situación actual de las zonas francas a nivel nacional.

El presente trabajo de investigación se ve justificado especialmente desde los puntos de vista académico y social. A saber, desde el punto de vista académico, se menciona que son pocos los acercamientos que ha hecho la doctrina jurídica esta figura, a diferencia de otras ciencias en las que sí han sido objeto de investigación; por otra parte, desde el punto de vista social, es imperioso relevar que, por los actuales devaneos que se han dado en materia política y económica, uno de los principales menesteres de los Estados es estimular la inversión, dados los grandes estragos que ha causado la Pandemia producida por el virus SARS-COV-2 en los sectores económicos y en especial a la industria. Es precisamente en este contexto

en el que las zonas francas cobran relevancia al ser unos de los principales accesos a las importaciones y exportaciones nacionales, y uno de los ejes dinamizadores de la economía nacional.

1. Análisis jurídico e histórico de las zona francas en el ordenamiento jurídico colombiano.

1.1 Antecedentes históricos de las zonas francas.

El primer antecedente en la Edad Media sobre zonas francas lo podemos encontrar en la "*Carta Puebla*" emitida por el Rey Alfonso X El Sabio, mediante la cual otorgó una serie de prerrogativas forales e impositivas a "El Puerto", denominación con la que, en épocas pretéritas, era conocida la ciudad española de Cádiz, un área enclavada en una bahía de cardinal importancia. En este antiquísimo documento, lo que se buscaba era estimular el repoblamiento de esta zona de neurálgica importancia para el Reino, dado el decaimiento poblacional que se venía presentado como producto de la Batalla del Estrecho, en la que se enfrentaron los reinos de Castilla, Aragón, el Reino Nazarí de Granada y el Sultanato Benimerín (Gonzalez Jimenez, La Carta-Puebla de Trebujena (1494), 1984).

Otro caso que con meridiana claridad es uno de los antecedentes directos de las zonas francas lo encontramos en la ciudad de Livorno, Italia, la cual tuvo su génesis como un pequeño pueblo de pescadores, pero que, por su estratégica posición enclavada en las orillas del Mar de Liguria, fue prolijada por los Médicis en el Renacimiento, pasando a consolidarse como un verdadero puerto franco durante el reinado de Fernando I de Médici, tercer gran duque de Toscana. Estas prerrogativas fueron compiladas en "*le Leggi Livornine*", en las que se dota de exenciones a los judíos y comerciantes procedentes de Estados circunvecinos al entonces Gran Ducado de Toscana que se radicaran en estos territorios, otorgándoles una serie de

estímulos que se materializaban en un régimen fiscal que se diferenciaba radicalmente del aplicable a las personas del común.

En épocas más recientes, los Estados comenzaron a crear zonas francas con el objetivo de aprovechar las ventajas de la posición geográfica, las bondades que podía ofrecer la conformación natural del entorno y la existencia de grandes inversores de países industrializados con intenciones de trasladar sus negocios a zonas donde los regímenes fiscales fueran más afables para con sus finanzas.

Es en este contexto que surge la Zona Franca de Colon, Panamá, la cual es en la actualidad la segunda zona franca más grande del mundo. Esta se encuentra ubicada de forma alátere a la ciudad de Colón, enclavada en la Bahía Limón, en la entrada al Canal de Panamá. Fue creada mediante el Decreto Ley No. 18 de 17 de junio de 1948 y con ella se buscaba aprovechar su estratégica posición geográfica. En la práctica, esta zona franca ha servido como punto de conexión para el comercio internacional entre los países de Europa y Asia con los de América Latina (Baissac, 2011).

En otras latitudes y de manera sucesiva, en la Provincia de Munster, Irlanda, surgió la Zona Libre de Shannon, la cual marcó un hito sin precedentes en la historia de las zonas francas, ya que en ella se produjo una simbiosis entre las zonas libres tradicionalmente concebidas y los parques industriales, unión esta que se caracteriza por una laxitud en el régimen aduanero, el mejoramiento de la infraestructura industrial y el empleo de una ubicación estratégica cercana a un centro de transporte. Es por esta razón que muchos consideran a la Zona Libre de Shannon como la primera *Export Processing Zone* del mundo (Baissac, 2011).

En México, como medida para paliar la crisis provocada por la finalización del “Programa Bracero”, se vislumbró la idea de crear unas fábricas de producción en la frontera con los Estados Unidos, en la que se proveyera a las factorías de las materias primas necesarias para elaborar los productos y se aprovechara la

numerosa y barata mano de obra mexicana, por lo que se dio origen a “Las Maquiladoras” (Baissac, 2011).

Para la implementación de este modelo de zona franca ambos Estados se vieron en la necesidad de generar estímulos a nivel fiscal y aduanero, dado que los bienes tenían que ingresar a un país como materia prima y salir como producto elaborado del otro. Además, para materializar este proyecto, se delimitó el área que gozaría de esta serie de prerrogativas y en EE. UU se consignó en el “*Tariff Schedules of the United States*” que solo se cobraría aranceles sobre la parte fabricada de origen extranjero y el valor agregado que se le hubiere dado en territorios foráneos.

Posteriormente, entre los años 1960 y 1980, en Asia comenzaron a surgir de forma exponencial zonas francas ubicadas en países radicados en los mares de la China Meridional y Oriental, unas de las principales rutas comerciales del mundo. Es así como nace Kaohsiung Export Processing Zone en 1965, ubicada en Taiwan; Masan Free Export Zone, establecida en el mismo año de la anterior y radicada en Corea del Sur; Bataan Export Processing Zone en las Filipinas y Bayan Lepas Free Trade Zone, en Malasia, creadas en 1972 (Toledo., 1984).

En Colombia, el surgimiento de las zonas francas se da con la Ley 105 de 1958 mediante la cual se crea la zona franca de Barranquilla y el Decreto 2663 de 1959 por medio del cual se delimitan las porciones del departamento del Atlántico que serían destinadas por el Gobierno Nacional para la creación de esta zona franca.

1.2 Regulación de las zonas francas.

1.2.1 Ley 105 de 1958 y Decreto 2663 de 1959.

Como se advirtió anteriormente, el objeto de la Ley 105 de 1958 era fundamentalmente fungir como el vehículo para crear la primera zona franca existente en el territorio nacional, la Zona Franca de Barranquilla y mediante el Decreto 2663 de 1959 se hicieron acotaciones sobre su extensión territorial.

Inicialmente, resulta menester descollar que esta ley comienza definiendo en el artículo primero la naturaleza jurídica de las zonas francas, y consigna que esta

Zona Franca, en específico, es un *"establecimiento público, con personería jurídica, patrimonio propio, y con domicilio en la ciudad de Barranquilla"*. Lo anterior es de coral importancia, dado que el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 define los establecimientos públicos como *"entidades descentralizadas"*, es decir, organismos adscritos al Gobierno Nacional dotados de *"personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio"*.

Siendo lo anterior así es posible afirmar que, un aspecto irrefragable es que las zonas francas, antaño, eran entidades descentralizadas del Estado, es decir, sujetos de derecho público ubicados en una zona fijada a través de decreto por el Gobierno Nacional, a través de las cuales se buscaba condensar inversiones de agentes extranjeros y nacionales, con lo cual se dotaba a las economías regionales de un cariz más melifluo.

Otro punto importante es que mediante esta Ley se radicó en cabeza de los Concejos Municipales la facultad de solicitar la configuración de una Zona Franca y se priorizó en tal procedimiento a las siguientes ciudades: Cali o Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta, todas ubicadas en corredores de gran importancia al estar en fronteras o ser algunos de los principales puertos del país.

Sobre la regulación fiscal, el artículo 4 de la Ley 105 de 1958 establece que las zonas francas *"(...) estarán exentas del pago de impuestos, contribuciones o gravámenes nacionales, departamentales y municipales"*. Se debe precisar que ello solo cobijó a las zonas francas como entidades públicas, ya que los usuarios de estas sí debían pagar el impuesto renta, tal como se consigna en el artículo 23 *Ibidem*.

Se consigna adicionalmente que, en virtud de lo establecido por el legislador de la época, el patrimonio de la zona franca estaba constituido por un capital suministrado por el Gobierno Nacional y por los terrenos que le fueran traditados a título de usufructo, empero, ello no era óbice para que personas de derecho privado invirtieran en esta. Adicionalmente, se radicó en las zonas francas la potestad para

adquirir empréstitos, usufructos y demás actos jurídicos alienados hacia el desarrollo y la expansión de sus operaciones.

1.2.2 Ley 109 de 1985.

De forma posterior, entró en vigencia, la Ley 109 de 1985 en la que se perfiló un estatuto sobre las zonas francas. En esta ley se desarrollaron de manera más profunda los elementos que revisten a la naturaleza jurídica de estas, todo ello partiendo del precedente trazado por la anterior regulación de considerar las zonas francas como establecimientos públicos de orden nacional. No obstante lo anterior, se añadió un elemento adicional y es que estas entidades descentralizadas se adscribirían al otrora Ministerio de Desarrollo Económico, conocido hogaño como Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Un segundo tópico importante es que, aun cuando existieron diversas y férreas políticas económicas que motivaron la creación de las zonas francas a nivel nacional, todos esos objetivos y finalidades soterradas se sacaron a relucir con esta ley, fijando una serie de cometidos hacia los que deben estar orientadas, los cuales se consignaron en su artículo segundo que reza de la siguiente manera:

Artículo 2 de la Ley 109 de 1985: "Las zonas francas tendrán por objeto promover el comercio exterior, generar empleo, divisas y servir de polos de desarrollo industrial de las regiones donde se establezcan mediante la utilización de recursos humanos y naturales, dentro de las condiciones especiales fijadas en la presente Ley y en los decretos que la desarrollen y reglamenten".

Posteriormente, el legislador consagró una clasificación de las zonas francas, consignando una división cuatripartita de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano y es así como se estableció que existirían: zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas francas comerciales transitorias y otra *sui generis* cuya característica principal es ser la amalgama entre las dos primeras.

En el artículo 15 de la ley objeto de análisis se introdujeron nuevos elementos al régimen general de las zonas francas como la exención de impuesto de renta

complementarios para los usuarios de zonas francas industriales y se establecieron una serie de requisitos para gozar de tal beneficio; además, a los mismos sujetos se les exceptuó del pago de retención en la fuente y del impuesto de renta y remesas por *"los pagos y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos (...) exclusivamente vinculados a las actividades industriales que se desarrollen en las zonas francas"*, tal como lo deja consignado el artículo 16 *ibidem*.

Por otra parte, se estableció que las zonas francas podrían constituir empresas al entablar relaciones con otros establecimientos públicos o personas jurídicas y se consignó que el control fiscal de las zonas francas le correspondería a la Contraloría General de la República.

1.2.3 Ley 7 de 1991.

Con la promulgación de la Constitución de 1991 se buscaba una modernización holística del ordenamiento jurídico colombiano, motivo por el cual el constituyente estimó de carácter imperioso la implementación de una reforma de la estructura del órgano ejecutivo a través de la que se obtuviera una mayor autonomía de este y se procurara la eficiencia en los procedimientos encomendados a los entes territoriales y demás dependencias de la administración (Olano García, 2016).

A partir del presupuesto anterior, se incluyó el artículo 20 transitorio en la Carta Magna, un enunciado normativo en el que se conmina al Gobierno Nacional a *"suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos (...) con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece"*.

Partiendo del presupuesto anterior se expide la Ley 7 de 1991 en la que, además de crearse el otrora Ministerio de Comercio Exterior, se erigen los principios que serán la carta de navegación del Gobierno Nacional a la hora de regular el comercio internacional. Mediante esta ley se dota de facultades extraordinarias al presidente de la República para que trace los nuevos lineamientos regulatorios en materia de

zonas francas y se le trasladan las funciones del Ministerio de Desarrollo Económico al naciente Ministerio de Comercio Exterior.

Coligadamente se legisló que, correspondería al Gobierno Nacional regular *"la existencia y funcionamiento de las zonas francas industriales, comerciales y de servicios"*, todo ello ceñido a los principios plasmados en el artículo 2 de la Ley 7 de 1991 y a los principales objetivos para la creación de zonas francas, contenidos en el numeral 1 del artículo 6 *ibidem*: *"Velar por que las zonas francas promuevan el comercio exterior, generen empleo y divisas y sirvan de polos de desarrollo industrial de las regiones donde se establezcan"*.

Adicionalmente, se brindó la posibilidad de mutar los establecimientos públicos en sociedades de economía mixta y se dejó abierta la puerta a que los particulares pudiesen adquirirlas a través de sociedades creadas para el efecto que cumplieran con todos los requisitos previstos por la legislación.

En desarrollo de lo precedente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2111 de 1992 mediante el cual *"se suprimen los Establecimientos Públicos operadores de las Zonas Francas Industriales y Comerciales de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Palmaseca, Buenaventura, Cúcuta, Rionegro y Urabá"*. En este decreto se incluyen las pautas a seguir para el proceso de supresión y liquidación de los establecimientos de comercio y se faculta al presidente para que elija a los liquidadores de las mismas, quienes ejercerán sus labores con ayuda de una junta liquidadora.

1.2.4 Ley 1004 de 2005 y Decreto 2685 de 1999.

Se debe iniciar diciendo que, con base en lo expuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 7 de 1991, se expidió el Decreto 2685 de 1999, a través del cual se modificó la legislación aduanera vigente. Las consideraciones que se hacen para la entrada en vigencia de este giran en torno al fortalecimiento de la economía colombiana de cara a los mercados internacionales y, la transparencia, claridad y celeridad de las

operaciones de comercio exterior. Es así como el mentado decreto dedica todo el Título IX al robustecimiento del régimen jurídico de las zonas francas.

Posteriormente, se entraría en vigor la Ley 1004 de 2005 a través de la cual se ofrecen definiciones y notas generales sobre las zonas francas. A saber, por medio de esta ley se brinda un concepto de zona franca, y ya no se define como establecimiento público sino como una porción delimitada del territorio en la que se aplica un régimen aduanero y tributario diferenciado en relación con el Territorio Aduanero Nacional (TAN); se dota a las zonas francas de ese carácter de extraterritorialidad al decirse que para efectos impositivos y aduaneros no hacen parte del Territorio Aduanero Nacional (TAN).

De igual forma, en la ley se trazan esos objetivos generales a cumplir a través de la constitución de las zonas francas como lo son la generación de empleo, promoción de la competitividad regional, generación de economías de escala, desarrollo de procesos industriales complejos y productivos, entre otros, y se establece que serán usuarios de las zonas francas los *"Usuarios Operadores, Usuarios Industriales de Bienes, los Usuarios Industriales de Servicios y los Usuarios Comerciales"*, por lo que se procede a dar esbozos sobre las facultades generales de cada uno de ellos.

Sobre los usuarios operadores se consigna que deben tener la naturaleza de personas jurídicas, las cuales se encuentran facultadas para determinar qué tipo de usuarios son las demás personas que se radiquen en una zona franca y se encargan, en términos amplios, de todas las actividades relacionadas con la administración de la zona franca; en segundo lugar, los usuarios industriales de bienes son también personas jurídicas *"autorizada(s) para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados"*.

En tercer lugar, se dice que los usuarios industriales de servicios son personas jurídicas encargadas de ciertas actividades consagradas en el artículo 3 de la ley, entre las que podemos encontrar: logística, transporte, investigación, soporte

técnico, auditoría, corretaje, turismo, entre otros. Y, en último lugar, se encuentran los usuarios comerciales que son las personas jurídicas encargadas de *"desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes"*.

A través del Decreto 2685 de 1999 el Gobierno Nacional ahondó en las filigranas de la regulación de las zonas francas, por lo que consignaron una serie de definiciones que orientan la lectura de los enunciados normativos entre los que encontramos el de Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca que se conceptúa en el artículo 392 *ibidem* como un *"documento que contiene una iniciativa de inversión encaminada a asegurar la generación, construcción, y transformación de infraestructura física, estructura de empleo, competitividad y producción de bienes y servicios (...)"*.

Respecto a la declaratoria de existencia de las zonas francas permanentes, se consigna que se deberá contar con concepto favorable de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas —creada a partir del decreto en mención, en el que también se señalan su conformación y funciones— y con la aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca, y que será la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales (DIAN), previa solicitud del representante del que pretendiere ser usuario operador, quien, a través de resolución motivada, declarará la existencia de la zona franca por un término prorrogable de máximo 30 años.

1.2.5 Decreto 1300 de 2015 y Decreto 2147 de 2016.

A través de los presentes decretos, el Gobierno Nacional reguló de forma íntegra la materia y señaló muchas de las disposiciones que se encuentran vigentes hoy en día. Dentro de las consideraciones de las que buscó asirse el ejecutivo para justificar estos cambios se encontraban: la consecución de una simplificación en la normatividad vigente y la búsqueda de una mayor celeridad en los procedimientos de declaración de zonas francas.

Con los Decretos 1300 de 2015 y 2147 de 2016 se transforma el régimen de competencias para la declaratoria de existencia de las zonas francas, ya que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo subroga a la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales como órgano competente para la declaración de estas, motivo por el cual la solicitud de declaratoria se debe presentar ante la primera, para que se haga el respectivo trámite.

En el artículo segundo se establece la conformación de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, órgano que, como ya se anotó previamente, es el encargado, entre otras cosas, de emitir concepto sobre la viabilidad de la zona franca que se pretende declarar y de aprobar o improbar el Plan Maestro de Desarrollo General de las Zonas Francas.

El artículo 3 de ambos decretos establece las siguientes tipologías de las zonas francas:

- Zona Franca Permanente: definida como *«el área delimitada del territorio nacional en la que se instalan múltiples usuarios industriales o comerciales, los cuales gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial, según sea el caso»*.
- Zona Franca Permanente Especial: definida como *«el 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»*.
- Zona Franca Transitoria: definida como *«el área delimitada del territorio nacional donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter nacional o internacional que revistan importancia para la economía y/o el comercio internacional, y que gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial»*.

Respecto de la clasificación de los usuarios, se brindan definiciones de cada uno de los tipos de usuarios que en nada divergen con las ofrecidas por la Ley 1004 de 2005. Por otra parte, se consigna en este decreto una clasificación de los usuarios

de las zonas francas transitorias y los divide en: usuario administrador y usuario expositor.

Se consigna que se podrá contar con empresas de apoyo en la zona franca — autorizadas por el usuario operador— que cumplan, entre otras, labores de vigilancia, financieras, transporte de empleados, atención médica básica a empleados. Para estas empresas está vetado realizar negocios jurídicos con los usuarios relacionados con los objetos de sus funciones dentro de las zonas francas.

Un aspecto muy importante es que queda proscrita cualquier introducción de bienes prohibidos por la Constitución o por la ley para ser importados o exportados, con independencia de su procedencia, con excepción de las armas de fuego requeridas para la desempeño de labores de seguridad y protección que necesiten las empresas de apoyo, y además, quedan prohibidas las ventas al detal de los bienes producidos en las zonas francas dentro del área delimitada para su funcionamiento. Adicionalmente se señala en el numeral segundo del artículo 22 del Decreto 2147 de 2016 que se podrá negar la declaratoria de existencia de una zona franca por "*motivos de inconveniencia para los intereses de la Nación*".

Sobre el término de declaratoria, se menciona que este, para el caso de las zonas francas permanentes, se otorgaría por un lapso máximo de 30 años prorrogables por el mismo término. Empero, para el caso de las zonas francas permanentes especiales el plazo sería de máximo 30 años y la prórroga solo procedería en el evento en que en la resolución del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se hubiese señalado un término inferior, por lo que la extensión quedaba limitada al cumplimiento de esos 30 años.

Los requisitos para la declaratoria de las zonas francas, en términos generales, están contenidos en el artículo 26 *ibidem*. Dentro de estas exigencias se expresa que se deberá presentar el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca, el cual deberá contener, a grandes rasgos, los siguientes elementos: la descripción general del proyecto; los objetivos y la justificación; el valor de la inversión; la

correlación con las finalidades previstas en el artículo 2 de la Ley 1004 de 2005; el señalamiento de los empleos directos que se generarán; los montos a invertir y los plazos para hacerlo; el impacto económico en la región en que se radicará; un estudio de factibilidad técnica, económica, financiera, de mercado y jurídica detallado; un cronograma de encerramiento de la zona franca al 100%; entre otros.

1.2.6 Decreto 278 de 2021.

Recientemente, dadas las coyunturas actuales y la realidad socioeconómica del país que ha sido trastocada con la evolución de la Pandemia por el virus SARS-COV-2, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 278 de 2021 en el cual se hacen modificaciones sustanciales a la regulación de las zonas francas. Entre los principales cambios que entroniza el mentado decreto se destacan:

- La unificación del término de declaratoria y de prórroga para las zonas francas, el cual podrá ser de 30 años en ambos casos, sin esgrimir entre la tipología de zona franca a la cual se encuentre adscrito el usuario que incoe la solicitud, tal como lo establece el artículo 8 del decreto.
- La creación del "Comité Técnico de Zonas Francas", una de las grandes demandas hechas por los privados al régimen y al gobierno nacional, dado que se planteó como un espacio para fortalecer la competitividad de las zonas francas y buscar la concertación entre el capital privado, las entidades vigilantes y el gobierno nacional, tal como se establece en el artículo 6 *ejusdem*.
- A través del artículo 5 *ibidem* se modificó la conformación de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, la cual ya no estará integrada directamente por los ministros de Comercio, Industria y Turismo, Hacienda y Crédito Público, el director del Departamento de Planeación, el director general de la Unidad Administrativa Especial de la DIAN y un delegado del presidente de la República, sino que por el contrario, se integrará por los delegados de estos.
- Otro de los grandes cambios se presentó es que los empleos generados y las inversiones realizadas desde la presentación de la solicitud y la efectiva declaratoria de la zona franca sí serán tenidos en cuenta para el computo de los

compromisos adquiridos por los usuarios en estas materias. Cabe resaltar que, en todo caso, la inversión generada en este lapso de tiempo no podrá exceder el 20% del compromiso adquirido.

- La reducción de los requisitos para la declaratoria de zonas francas, lo cual se muestra de forma palmaria en la eliminación de los estudios de factibilidad económica y de mercado del Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca, y con la supresión de elementos del estudio de factibilidad jurídica.

2. Retos contemporáneos de las zonas francas.

En la actualidad, es posible avizorar cómo las dinámicas del comercio internacional exigen a los gobiernos y a las empresas celeridad y asequibilidad en cada uno de los procedimientos y productos, de forma tal que se logre aumentar la competitividad de un bien que ingresa a mercados foráneos. Al estar directamente relacionadas con estos ejercicios, las zonas francas constantemente se enfrentan a afugias regulatorias y económicas que deben ser sofocadas a través de la actualización de las legislaciones y la optimización de los sistemas internos de funcionamiento, ya que de ello dependerá el éxito o el fracaso de la creación de una zona franca en determinado lugar del territorio nacional. Partiendo de lo anterior, se expondrán algunos de los retos a los cuales se enfrentan las zonas francas en Colombia.

2.1 Regulaciones tributarias.

Como fue posible observar en el capítulo anterior, dadas las inmanencias de las que están dotadas las zonas francas, es menester que los gobiernos constantemente revisen íntegramente la regulación que versa sobre la materia, de tal forma que los operadores, las entidades encargadas de su vigilancia y los potenciales usuarios no se encuentre con un compendio de normatividades anacrónicas que incidan de manera frontal en la creación y modernización de las zonas francas, y que, como efecto colateral, reduzcan los empleos directos e indirectos generados y el desarrollo de las regiones donde estratégicamente se encuentran radicadas.

Es por ello por lo que es un deber del Gobierno Nacional actualizar la materia y propender por la implementación de cambios que contribuyan al aumento de la competitividad de las empresas que allí se radican, de forma tal que haya un incentivo para nacionales e internacionales en invertir en estas. Aun cuando ello es así, en la práctica, tal cometido no se ha cumplido, ya que algunas de las modificaciones han conturbado puntos neurálgicos en la regulación de las mismas y esto ha incidido en la conformación de las zonas francas en el territorio nacional.

Por otra parte, uno de los aspectos para tener en cuenta es que los usuarios de zonas francas no son solo grandes empresas o multinacionales, sino también pequeñas empresas y PYMES. De cara a los efectos que ha generado la Pandemia por el virus SARS-COV-2, y las afectaciones al comercio internacional y los mercados internos y externos, resulta insoslayable el debate sobre la aplicación de tarifas especiales para estas en los impuestos y aranceles con los que deben contribuir para efectos de poder desarrollar su objeto social y exportar productos. Es por ello por lo que se aboga por una reducción en los tributos con los que deben contribuir estas empresas, de tal forma que los efectos generados por la crisis económica se amortigüen y pueda haber un crecimiento sustancial y un aumento en los empleos generados y en las utilidades obtenidas (Gómez Restrepo, Mitchell Restrepo, & Gallo, 2014).

2.2 Simplificación de los requisitos para la declaratoria de zonas francas.

Uno de los grandes retos de las políticas económicas del Gobierno de cara a las zonas francas siempre ha sido el tiempo para su declaratoria y los requisitos exigidos para tal efecto. Para la declaratoria de zonas francas, en el Decreto 2147 de 2016 se contenía alrededor de 54 requisitos que se debían cumplir para que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo pudiera efectuar tal declaratoria.

La cantidad de requisitos exigidos ha sido un punto fuertemente criticado por la doctrina y por los empresarios, dado que ello ralentiza el procedimiento de constitución. Sobre lo anterior, se estima que Colombia y Costa Rica son los países

de la región que más requisitos establecen para la conformación de una zona franca (Gómez Restrepo, Mitchell Restrepo, & Gallo, 2014, pág. 76).

Lo anterior ha sido objeto de estudio por parte del Gobierno Nacional, quien mediante el Decreto 278 de 2021 redujo sustancialmente los requisitos exigidos llevándolos, aproximadamente, a tan solo 26. Entre estos, *verbi gratia*, se eliminó la exigencia de que se acredite que el área puede ser dotada de servicios públicos domiciliarios del estudio de factibilidad jurídica.

Otro aspecto importante es que, por la verificación del cumplimiento de todos los requisitos, se estimó que la declaratoria de una zona franca podía demorar en promedio 18 meses, llegando a casos donde este lapso se extendía a 24 meses, un tiempo que resultaba excesivo para las empresas que querían hacer inversiones de manera inmediata en el territorio nacional.

Actualmente, con la reciente introducción del Decreto 278 de 2021, se estima que el tiempo para la declaratoria de una zona franca se redujo a 6 meses, aproximadamente. Sin embargo, todo lo anterior contrasta fuertemente con las regulaciones de otros países de la región como El Salvador, Honduras y República Dominicana, donde se estima que el término para la aprobación de zonas francas oscila entre los 5 y los 60 días, y otros como Uruguay y Costa Rica, donde se fijan términos razonables que transitan entre los 45 y los 60 días (Ernst and Young) y (Gómez Restrepo, Mitchell Restrepo, & Gallo, 2014, pág. 76).

2.3 Consolidación como polos de desarrollo.

Una de las grandes problemáticas que tienen actualmente las zonas libres es que verdaderamente sean sectores donde se logre condensar el capital regional, se estimule el desarrollo económico de la región y se genere empleo. Sobre lo último, el aumento de las zonas francas genera un efecto directamente proporcional en las vacantes de trabajo y en la disminución del desempleo, dado que las empresas necesitan mano de obra que labore en las empresas radicadas en las zonas francas.

Por otra parte, sobre la generación de progreso de la región, algunos autores sostienen que este es un punto allende que se deben trazar los Estados como meta a la cual llegar al reglamentar sus regímenes de zonas francas es que estas creen un “efecto catalizador” en la economía regional y nacional. Tal logro se consigue de forma directa, dado que las exportaciones de las zonas francas forman parte del cúmulo de exportaciones totales del País, y de forma indirecta, a través de ese llamamiento a las empresas locales a que exporten (Johansson & Nilsson, 1997).

En ese proceso de atracción hacia la exportación, las empresas se encuentran con diversos problemas, entre los que encontramos el desconocimiento sobre los procedimientos de exportación. Es por ello por lo que uno de los efectos que deberían producirse en el entorno empresarial en que se encuentra ubicado la zona franca es la adquisición de conocimientos básicos sobre la optimización de los procesos de fabricación y distribución, y la obtención de saberes básicos sobre las exportaciones. Todo lo anterior se logra a través de la creación y el fortalecimiento de los vínculos de comunicación entre las empresas radicadas en zonas francas y por medio de la capacitación de la mano de obra que labora en estas, de tal forma que ambos medios sirvan como canales de difusión.

Si lo anterior no se logra, estaremos en presencia de un verdadero enclave en el territorio nacional, del cual no se obtiene todas las utilidades y rendimiento que, en teoría, se podrían conseguir, limitando las zonas francas a ser simples zonas insulares cercadas para la producción de bienes y servicios a un menor costo, y donde los beneficios sociales son exiguos y famélicos (Johansson & Nilsson, 1997).

2.4 Mejoramiento de la infraestructura.

En la actualidad, esa idea limitada que tradicionalmente se tiene sobre las zonas francas de estar ubicadas en zonas portuarias quedó rezagada al pasado, ya que es perfectamente posible encontrar una zona franca en una vasta llanura, como es el caso de la Zona Franca de Bogotá, o coronada por fértiles montañas, como es el caso de la Zona Franca de Rionegro. Es por ello por lo que, para el transporte de

los productos que en estas se elaboran, es necesario contar con una infraestructura idónea a nivel interno y a nivel externo.

A nivel interno, la infraestructura para la transformación de las materias primas debe ser la adecuada para que así se puedan reducir los costos y los gastos de fabricación de cada producto, de tal forma que las utilidades obtenidas incrementen. Ello se puede conseguir por medio de la modernización de las cadenas de producción, con la implementación de maquinarias modernas y la capacitación continua de la mano de obra. Empero, todo ello dependerá, en todo caso, de simples decisiones gerenciales que tome cada empresa en cada caso concreto.

A nivel externo, los Gobiernos deben garantizar el transporte de las materias primas y de los productos terminados a lo largo del territorio nacional, de tal modo que la movilidad no sea un obstáculo para poder llevar un bien desde una planta de fabricación ubicado en el centro del país hacia un puerto ubicado en las periferias del territorio. Es por esto por lo que el constante mejoramiento de las calzadas, el rediseño de las rutas y la continua construcción de variantes viales posibilita el acceso directo de las mercancías al comercio internacional e incrementa de forma exponencial la viabilidad económica de la radicación de una empresa en zonas francas.

2.5 Posconflicto.

El Conflicto Armado Interno de Colombia ha sido un yugo con el que ha tenido que trasegar la sociedad colombiana por más de 50 años y un escenario en el que han intervenido varios actores como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), demás guerrillas socialistas y comunistas, los grupos paramilitares, el Estado y otros actores internacionales.

Uno de los capítulos más desastrosos de esta pugna culminó, por lo menos parcialmente, con la firma de los Acuerdos de Paz en la Habana, Cuba, en 2016 entre la Guerrilla de las FARC y el Estado colombiano. A partir de esta suscripción ha surgido el período denominado “posconflicto” que es un lapso de tiempo definido

como un espacio para la implementación de los compromisos adquiridos en los Acuerdos y para la reconstrucción del tejido social.

Para la consecución de estos logros, se ha planteado el debate sobre la creación de un régimen especial de zonas francas en las zonas del territorio nacional en las que estas sean viables y donde se haya afectado de forma directa a la población con el Conflicto, de tal forma que se logre brindar estímulos a las sensibles economías locales, se logre incentivar el agro y la industria y se generen fuentes de empleo (Gómez Restrepo, Mitchell Restrepo, & Gallo, 2014).

A pesar de que la idea se ha planteado, el Gobierno no la ha implementado y, por el contrario, creó las Zomac, o zonas más afectadas por el conflicto, las cuales quedaron reguladas en el numeral 6 del artículo 236 y artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, y en el Decreto 1650 de 2017. A estas zonas se les dotó de un impuesto de renta menor para las empresas que se establecieran allí, esgrimiendo entre las pequeñas, medianas y grandes empresas, dado que, dependiendo de su tipología, se aplicará una tarifa diferente.

El problema que se detecta es que, salvo que el Congreso decida extender las exenciones por un mayor lapso de tiempo, estas regulaciones se ven enfrentadas al lamentable efecto de la temporalidad y, por ende, solo se beneficiarían por un período de tiempo determinado las empresas que allí se radiquen. Es por esto por lo que la alternativa de las zonas francas aún sigue siendo viable, sobre todo para los empresarios y campesinos ubicados en estas zonas afectadas por el conflicto. Sobre este respecto, para incentivar aún más su creación se podrían reducir los requisitos de creación de empleos y los montos a invertir durante la vigencia de la zona franca, además de establecer un mecanismo preferencial, expedito y ágil para la declaración de las mismas.

3. Tratamiento laboral y fiscal de las zonas francas a nivel nacional e internacional.

Las zonas francas son instituciones que, como se vio, han sido el producto de constantes evoluciones y modificaciones que le han otorgado todo ese cúmulo de carices de los que están dotadas. En este proceso, han cobrado especial relevancia dos áreas del derecho al entrar en contacto directo con estas: el derecho laboral y el derecho fiscal. Es por ello por lo que en este capítulo se dedicarán algunas líneas a plantear vicisitudes que se han afrontado a nivel internacional respecto de la regulaciones sobre las zonas francas en estas materias.

Aterrizando en cada uno de los tópicos propuestos, a nivel laboral, se ha planteado que, inicialmente, las zonas francas fueron creadas en países del Tercer Mundo que se enfrentaban a coyundas tales como tasas altas de desempleo, favorecimiento a políticas restrictivas de las exportaciones y bajos niveles de crecimiento económico. Es por esto por lo que se decide crear una figura jurídica que se podría implementar en territorios delimitados en los que regirían regulaciones especiales.

Valiéndose de los menesteres de los Estados por estimular sus economías, muchas empresas trasladaron sus factorías a estos países en desarrollo, en los que se ofrecían grandes ventajas como la abundancia de mano de obra para contratar. En la mayor parte de los casos, no se hizo diferenciación entre las normas laborales aplicables a los trabajadores de zonas francas y las imperantes en el territorio nacional, pero, a pesar de ello, muchas veces se sometían a los empleados a largas jornadas de trabajo con pagos exiguos y lóbregos, muy por debajo del salario normal (Toledo., 1984).

En la actualidad, esas disparidades de regímenes laborales aplicables se han zanjado y lo común es encontrar que las leyes laborales son imperantes en todo el territorio nacional, sin excepciones. Empero, aun cuando ello es así, en la práctica se presentan dificultades en cuanto a la garantía del derecho de asociación sindical,

y en general, en la aplicación de las prerrogativas previstas por el derecho laboral colectivo.

La Organización Internacional del Trabajo constantemente ha hecho hincapié en el hecho de que en las zonas francas regularmente no se garantiza el derecho de asociación sindical de los trabajadores. Colombia no ha sido ajeno a estas críticas y muestra de ello lo encontramos en el muy sugestivo hecho de que, a pesar de que en el país se han declarado a corte del 2018 112 zonas francas, repartidas en 19 departamentos, en las que se generan alrededor de 169.000 empleos, no se haya creado ni un solo sindicato de trabajadores en las empresas en ellas radicadas (Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores, 2015, pág. 59).

Hay múltiples factores que pueden dar explicación este fenómeno, pero uno que es pertinente descollar para estos efectos es el temor de los trabajadores ante las represalias que pudieren tomar los patronos si llegaren a conformar un sindicato. Al respecto señala la Organización Internacional de Trabajo:

El obstáculo principal a la organización de los trabajadores en las ZFE es, con mucho, el miedo. El miedo a perder su empleo, a encontrarse en la lista negra por motivo de afiliación sindical o de embarazo, dificulta todavía más la sindicación. Si los sindicatos quieren progresar en materia de sindicación hará falta encontrar la manera de tranquilizar a los trabajadores y de superar sus miedos (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Por otra parte, en Colombia uno de los cometidos fundamentales para la creación de zonas francas consiste en la generación de fuentes de empleo, motivo por el cual se decidieron establecer como uno de los requisitos mínimos para el funcionamiento de las zonas francas el proveimiento de un número mínimo de vacantes laborales para trabajadores, *so pena* que se declare la pérdida de la declaratoria de zona franca, con base en el numeral 6 del Decreto 2147 de 2016.

Una de las más grandes críticas que se hace a esto es que puede suponer una gran limitación para la creación de zonas francas permanentes especiales y, en general,

para la configuración de zonas francas permanentes, ya que existen modelos de negocios estructurados de tal forma que no se requiere de mucha mano de obra, u otros campos de económicos e industriales como los de la tecnología en los que no se necesitan grandes plantas de profesionales y técnicos para poder ejecutar el objeto social de la empresa, por lo que, en últimas, se desestimula la radicación de este tipo de empresas en zonas francas (Ernst and Young).

Haciendo un paralelo con las regulaciones de otros Estados de la región, es posible evidenciar que en Colombia es donde se exigen estos requisitos mínimos que pueden resultar de difícil cumplimiento para los empresarios, ya que muchos de estos prescinden de ellos como República Dominicana, Guatemala y Honduras, mientras que casos como Costa Rica solo lo tienen establecido para proyectos de mayor calado, pero, en todo caso, no se establecen cénit que pudieren resultar excesivos (Ernst and Young).

Por otra parte, otro de los tópicos planteados es el fiscal, el cual configura una de las grandes motivaciones para las empresas radicarse en zonas francas. Al respecto se tiene que en nuestro país el impuesto de renta aplicable a las empresas radicadas en zonas francas ha sido objeto de constantes modificaciones y que, como se mencionó en el capítulo anterior, ello ha incidido de forma frontal en la conformación de las mismas.

Del impuesto sobre la renta, cabe recordar que, como todo impuesto, está conformado por cinco elementos, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. El elemento que ha sido objeto de modulaciones por parte del legislador ha sido la tarifa. Inicialmente, la Ley 105 de 1958 establecía que los usuarios de la Zona Franca, sin importar si se tratase de personas naturales o jurídicas, estaban obligados a pagar el impuesto de renta y sus complementarios, y debían hacerlo con base en la tarifa que regía en el territorio nacional, lo cual se dejó consignado en el artículo 23 *ejusdem*. Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 109 de 1985 se creó una exención total de este impuesto para

las personas jurídicas que fueren usuarios de zonas francas industriales, tal como se estableció en el artículo 15 *ibidem*.

De forma subsiguiente, en la Ley 1004 de 2005, el órgano legislativo introdujo un cambio trascendental a este respecto, y es que entronizó el artículo 240-1 al Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), en el que se estipuló que la tarifa el impuesto de renta para los usuarios de zonas francas, con excepción de los usuarios comerciales, sería del 15%, con lo cual se establecía una tarifa preferencial, dado que, para la época, el impuesto renta para la generalidad de las empresas, salvo excepciones, era de 35%, de acuerdo a lo establecido en el artículo 99 de la Ley 223 de 1995, y aplicaba una tasa total de 38,5%, ya que se implantó una sobretasa del 10% sobre el impuesto de renta (Clavijo, 2007, pág. 8).

En el 2016 entró en vigencia la Ley 1819 de 2016, mediante la cual se buscaba fortalecer "*los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal*". Esta ley introdujo el último cambio que se ha efectuado en la tarifa del impuesto sobre la renta para los usuarios de zonas francas, incrementándolo del 15% al 20%. Siendo ello así, se concluye que, aún se mantiene una tarifa preferencial para los usuarios de zonas francas, dado que para el año gravable 2021 la tarifa para las personas jurídicas se fijó en 31% y para el 2022 en 30%.

Sobre tales modificaciones en la tarifa del impuesto sobre la renta se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-304 de 2019. En la demanda que dio origen a este pronunciamiento se argüía que, con la modificación de la tarifa del impuesto de renta aplicable a los usuarios de zonas francas, se violaban los principios de irretroactividad de la Ley, igualdad y equidad, y, además, se defraudaba la confianza legítima y la buena fe. La Corte en su pronunciamiento declaró la exequibilidad del artículo 101 de la Ley 1819 de 2016 y consignó lo siguiente:

En efecto, a juicio de este Tribunal, la tarifa especial del impuesto sobre la renta y complementarios para los usuarios de zonas francas no puede considerarse como un beneficio que dé lugar a una situación jurídica consolidada, sino como una ventaja, como muchas otras, que hacen de parte de un régimen especial y excepcional al cual tienen

derecho y que, como parte de una política fiscal diferencial, puede ser susceptible de valoración, cambios y ajustes por parte del Congreso de la República, siempre que no se suprima o desnaturalice la especialidad que le es propia, conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen la labor del legislador.

Realizando un paneo a nivel regional, resulta interesante que, en muchos casos, los Estados prescinden del cobro del impuesto sobre la renta y terminan ofreciendo una exención total para las empresas que se radiquen en zonas francas. A saber, tal beneficio fue consignado por la República Dominicana en el artículo 24 de la Ley 8-90, en Costa Rica se realizó a través del numeral D del artículo 20 de la Ley 7210 y en el Ecuador por medio del artículo 41 de la Codificación de la Ley de Zonas Francas.

Estas altas tarifas en el impuesto sobre la renta, además de la maleabilidad de la que ha dotado el órgano legislativo a la tarifa, han supuesto uno de los grandes obstáculos para los inversores, ya que muchos países de la región ofrecen incentivos que resultan de vital importancia para estos a la hora de escoger un país en el cual radicar su empresa, por lo que, se puede afirmar, al ser Colombia el Estado con más costos impositivos a nivel regional, se encuentra sumido en una clara desventaja frente a los demás (Ernst and Young).

4. Conclusiones.

Las zonas francas sean convertido en adalides del desarrollo de los Estados en los que se han introducido y, de esta forma, han representado una verdadera posibilidad para el ingreso de inversión extranjera y el estímulo del desarrollo regional. Cabe mencionar que el proceso de caracterización de estas figuras ha sido progresivo y poco a poco sus regulaciones se han ido imbricando de manera precisa con las regentes en el territorio nacional, sin dejar a un lado ese conjunto de tópicos que les son propios. Aun cuando ello es así, la plena integración de las zonas

francas a las economías regionales sigue siendo uno de los puntos hacia el que otean los Estados.

Siendo conscientes de esta situación, el Gobierno Nacional recientemente expidió el Decreto 278 de 2021, mediante el cual pretende paliar todas esas exigencias y críticas de las que constantemente han sido objeto las zonas francas, de tal manera que se brinde un aliciente a la inversión de actores internacionales, dadas las coyunturas actuales por las que está atravesando el país como consecuencia de la Pandemia ocasionada por el virus SARS-COV-2.

Desde otra arista y con base en lo anteriormente expuesto en este artículo, resulta palmario el hecho de que ha sido el órgano ejecutivo quien ha abanderado el proceso de regulación de las zonas francas en el ordenamiento jurídico colombiano, sin desconocer, en todo caso, que el punto de partida han sido ese cúmulo de conceptos claves sentados por el legislador sobre la materia, que se imponen como objetivos tozudos de asaz importancia e insoslayable observancia en el proceso de declaratoria de una zona franca.

Por otra parte, es menester destacar que, como se evidenció, a pesar de las constantes reformas en la materia, la celeridad en el proceso de conformación y configuración de las zonas francas aún sigue siendo una de las grandes talanqueras que se alzan de forma altiva, dificultando mucho más los procedimientos para las empresas que desean radicarse en zonas francas, a lo cual se suma lo cuantiosos que pueden resultar los requisitos necesarios para que estas puedan operar.

Desde el punto de vista internacional, las zonas francas han sido objeto de estudio por parte de sectores del derecho como el laboral, área en el que se ha evidenciado una evolución significativa en cuanto a la protección de los derechos de los trabajadores, pero que aún se encuentra en proceso de consolidación, ya que son muchas las críticas que se pueden formular respecto al manejo del derecho de asociación sindical.

Uno de los grandes incentivos para que una empresa se radique en una zona franca es, sin lugar a dudas, la aplicación de una tarifa más baja del impuesto de renta, pero fue posible observar cómo la alta maleabilidad de este elemento por parte del legislador puede llevar a una especie de inseguridad para los inversores y la forma en que este ha influido a la hora en que el empresario se ve motivado a escoger un Estado en el cual radicar su factoría.

Siendo todo lo anterior así, es imperioso someter a constante estudio esta materia por parte de la doctrina y por los investigadores especializados en el tema, de tal forma que se brinden luces y alternativas a las regulaciones imperantes y que mediante la implementación de estas se logre verdaderamente conseguir el tan anhelado progreso de las regiones y de las comunidades que habitan en los alrededores donde se encuentra radicadas las zonas francas.

5. Bibliografía.

Araiza, J. L. (1994). Zonas francas un aporte al desarrollo regional. *Revista de Relaciones Internacionales Nro. 7*.

Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores. (2015). *Relaciones Laborales en tres zonas francas Colombianas*. Bogotá D. C.

Baissac, C. (2011). Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates. En *Special Economic Zones in Africa* (págs. 23-60).

C-304, Expediente D-12811 (Corte Constitucional 10 de Julio de 2019). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-304-19.htm>

Cepeda-Palacio, S. D. (2014). Alcances actuales del concepto de marca. *Entramado*, 128-142.

- Clavijo, S. (2007). Evolución de la tributación en Colombia y sus desafíos (1990 – 2006).
- Cling, J.-P., & Letilly, G. (2001). *Export Processing Zones : A threatened instrument for global economy insertion?* DIAL.
- Congreso de la República de Colombia. (31 de Diciembre de 1958). Ley 105 de 1958. *Por la cual se crea la Zona Franca de Barranquilla y se autoriza la creación de otras.* Bogotá D. C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (16 de Enero de 1991). Ley 07 de 1991. *Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, (...) y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D. C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (30 de Diciembre de 2005). Ley 1004 de 2005. *Por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D. C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (12 de Diciembre de 1985). Ley 109 de 1985. *Por la cual se establece el estatuto de las zonas francas.* Bogotá D. C., Colombia.
- Ernst and Young. (s.f.). *Estudio comparado de las mejores prácticas en desarrollo de zonas francas y zonas económicas especiales, así como los procedimientos para su aprobación.*
- Garay S., L. J. (1998.). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996.* Bogotá D. C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Gómez Restrepo, H. J., Mitchell Restrepo, D., & Gallo, G. (2014). *Régimen de zona franca colombiano: situación actual, perspectivas y recomendaciones de política.* AZFA.

- Gonzalez Jimenez, M. (1984). La Carta-Puebla de Trebujena (1494). *Historia. Instituciones. Documentos*,, 375-385.
- Gonzalez Jimenez, M. (2012). ALGECIRAS EN LA ENCRUCIJADA DE LA BATALLA DEL ESTRECHO (SIGLOS XIII Y XIV). *Boletín de la Real academia Sevillana de Buenas Letras: Minervae Baeticae*, 453-464.
- Granados, J. (2005). Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado. *Integración & Comercio*, 79-112.
- Granados, J., & Ramos Martínez, A. (2012). *Zonas francas , comercio y desarrollo en América Latina y el Caribe. Análisis crítico de sus oportunidades y desafíos* . BID.
- Granados., J. (2003). *Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales*. . Buenos Aires, Argentina.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Johansson, H., & Nilsson, L. (1997). Export Processing Zones as Catalysts. *World Development*. vol. 25 no. 12, 2115-2128.
- Lopez Aymes, J. F. (2006). Bases del desarrollo industrial en Corea del Sur: análisis de la política económica integral.
- Milberg, W., & Amengual, M. (2008.). *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias*. Ginebra, Suiza.: OIT.
- Neveling, P. (2015). Export processing zones and global class formation. En J. Carrier, & D. Kalb, *Anthropologies of Class* (págs. 162-184). Cambridge University Press.
- Neveling, P. (2015). Export Processing Zones, Special Economics Zones and the long march of capitalist development policies during the cold war. En L.

- James, & E. Leake, *Decolonization and the Cold War* (págs. 63-84). Bloomsbury Academic.
- Neveling, P. (2018). *Export Processing Zones / Special Economic Zones*. School of Oriental and African Studies, University of London, United Kingdom.
- OIT. (1998). *Cuestiones laborales y sociales relacionados con las zonas francas*. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.
- Olano García, H. A. (2016). *MANUAL ERUDITO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Nucleo 4*. Bogotá D. C.
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Manual sindical sobre las zonas francas de exportación*. Ginebra, Suiza.
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de Septiembre de 1959). Decreto 2663 de 1959. *Por el cual se determina la zona franca industrial y comercial de Barranquilla*. Bogotá D. C., Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (28 de Diciembre de 1999). Decreto 2685 de 1999. *Por el cual se modifica la Legislación Aduanera*. Bogotá D. C., Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de Junio de 2015). Decreto 1300 de 2015. *Por el cual se modifica el procedimiento para la declaratoria de zonas francas y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D. C., Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (23 de Diciembre de 2016). Decreto 2147 de 2016. *Por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D. C., Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de Marzo de 2021). Decreto 278 de 2021. *Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016*. Bogotá D. C., Colombia.

- Ramírez Vallejo, J., Ramírez, A., Acevedo, M. C., & Cárdenas, M. (2005). *Estudio económico y de competitividad de las zonas francas*. Bogotá D. C.: Universidad de los Andes.
- The World Bank. (1992). *Export Processing Zones*. Washington, D. C.
- Toledo., J. D. (1984). Las “zonas francas” como parte de la nueva estrategia del capitalismo internacional. En A. N. (compiladora), E. A. Roch, M. Kikuchi, A. Novelo, & J. D. Toledo., *Asia oriental: opciones de desarrollo*. (págs. 193-214). El Colegio de Mexico.
- Vivas Barrera, Tania Giovanna (Ed.); Chavez Hernandez, Efrén; y otros ocho. (2016). *Derechos humanos, paz y posconflicto en Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad Católica de Colombia.